





BIBLIOTECA LUCCHESI - PALLI

III.^a SALA

SCAFFALE.....

1

PLUTEO.....

VII

N.^o CATENA.....

25

711.1.111.22

LA

30

RÉFORME SOCIALE EN FRANCE

DÉDUITE

DE L'OBSERVATION COMPARÉE DES PEUPLES EUROPÉENS

PAR

M. F. LE PLAY

Auteur des *Ouvriers européens*

Commissaire général aux Expositions universelles de 1855, de 1862 et de 1867

SECONDE ÉDITION REVUE ET CORRIGÉE

Je passai ma jeunesse à voyager... J'avais toujours un extrême désir d'apprendre à distinguer le vrai d'avec le faux, pour voir clair en mes actions et marcher avec assurance en cette vie.

DESCARTES, *Discours de la Méthode*.

TOME SECOND



PARIS

E. DENTU, LIBRAIRE ÉDITEUR

PALAIS-ROYAL, 17 ET 19, GALERIE D'ORLÉANS



· BIBLIOTECA ·
· LVCCHESI · PALLI ·



G. Sala 1.VII.25

LA RÉFORME SOCIALE
EN FRANCE

TOME SECOND



L'auteur et l'éditeur déclarent réserver leurs droits de reproduction à l'étranger. — Ce volume a été déposé au ministère de l'intérieur (direction de la librairie), en septembre 1866.

LA
RÉFORME SOCIALE
EN FRANCE

DÉDUITE

DE L'OBSERVATION COMPARÉE DES PEUPLES EUROPÉENS

PAR

M. F. LE PLAY

Auteur des *Ouvriers européens*

Commissaire général aux Expositions universelles de 1855, de 1862 et de 1867

SECONDE ÉDITION REVUE ET CORRIGÉE

Je passai ma jeunesse à voyager... J'avais toujours
un extrême désir d'apprendre à distinguer le vrai
d'avec le faux, pour voir clair en mes actions et
marcher avec assurance en cette vie.

DESCARTES, *Discours de la Méthode*.

TOME SECOND



PARIS

E. DENTU, LIBRAIRE ÉDITEUR

Galerie d'Orléans, 17 et 19, Palais-Royal

—
1866

TOUS DROITS RÉSERVÉS



III. 1. VII. 25

RÉFORME SOCIALE

CHAPITRE V

L'ASSOCIATION

- L'association n'est féconde que dans
- les entreprises auxquelles l'activité individuelle ne saurait suffire. •

La Réforme sociale, ch. V.

§ 41

LE RÔLE DE L'ASSOCIATION SOUS SES DEUX FORMES, LA COMMUNAUTÉ ET LA CORPORATION, A ÉTÉ EXAGÉRÉ DE NOTRE TEMPS.

En étudiant les divers éléments de l'organisation sociale, on est souvent conduit à se demander, sans résoudre la question, si les crises périodiques qui désolent notre pays doivent être attribuées aux conservateurs obstinés qui ne voient pas le mal, ou aux novateurs imprudents qui réclament des remèdes dangereux. Parmi les panacées qu'on a vantées de notre temps, l'association est une de celles dont on a le plus abusé. Elle est devenue un principe banal et une sorte de lieu commun, aussi bien pour les écoles qui rêvent une organisation nouvelle de la société que pour celles qui prétendent concilier le progrès avec la tradition. Les

erreurs propagées dans ces derniers temps sur l'association ont singulièrement troublé les esprits : elles n'ont pas seulement exagéré ou faussé cet utile principe ; elles ont formellement attaqué un principe d'ordre supérieur, celui de la propriété libre et individuelle (§ 16).

L'association, il faut le reconnaître, se prêtait naturellement à ce genre d'erreur. Elle est le fondement des grandes entreprises commerciales dont notre époque se glorifie, et qui transforment, à quelques égards, les conditions de l'ordre matériel ; elle double les forces des hommes d'élite voués à la culture de l'ordre moral ou intellectuel, et sous ce rapport également elle jette un grand éclat sur la civilisation moderne. De là, on a conclu, contrairement à l'expérience du genre humain, que le remède aux maux dont nous souffrons se trouvera dans l'application du régime d'association à tous les modes d'activité où le désordre se manifeste. Les grandes nations commerçantes et industrielles doivent assurément une partie de leur puissance actuelle à des associations dont les entreprises embrassent parfois le monde entier ; mais la principale source de leur force est plus que jamais dans l'activité individuelle : le développement de cette activité sera de plus en plus le criterium d'une civilisation prospère. Le progrès consiste à la fois à aborder par l'association les entreprises qui jusqu'alors étaient inaccessibles à l'humanité, et à accomplir par l'initiative d'une seule famille celles qui ne pouvaient antérieurement prospérer que par une réunion d'efforts individuels. En étendant l'association au delà de ces limites, on porte atteinte à l'activité privée, sans utilité pour l'intérêt public, et l'on retourne sans raison vers le passé.

Pour justifier ces assertions et pour apprécier le rôle réservé dans l'avenir au principe d'association, je distinguerai les deux séries d'applications qu'on en a faites.

Je traiterai, en premier lieu, des *communautés*¹ dont les membres exercent en commun les industries agricoles, manufacturières et commerciales; en second lieu, des *corporations* qui, restant étrangères à ces industries, poursuivent en commun toute autre entreprise utile, où l'intérêt intellectuel et moral domine l'intérêt matériel.

En ce qui concerne la première série d'associations, j'exposerai dans les trois paragraphes suivants les faits complexes qui se rapportent aux communautés de travailleurs et aux communautés de capitaux. Je grouperai ensuite les conclusions que j'en déduis touchant l'avenir de ces institutions.

§ 42

LES COMMUNAUTÉS DE TRAVAILLEURS, FRÉQUENTES AU MOYEN AGE, SE-RESTREIGNENT DE PLUS EN PLUS AU PROFIT DE L'ACTIVITÉ INDIVIDUELLE.

Les communautés qui subsistent encore en Europe offrent une multitude de combinaisons. Les uns mettent tout en commun, depuis la possession des instruments de travail et l'achat des matières premières, jusqu'à la fabrication complète et à la vente des produits; d'autres, au contraire, restreignent à un seul détail la propriété ou le travail des associés, et elles attribuent tout le reste à la propriété ou au travail des familles.

1. Les deux expressions *communautés* et *corporations* sont parfois employées indifféremment dans le même sens par nos bons auteurs; cependant, je crois avoir constaté qu'ils leur attribuent, dans la plupart des cas, le sens spécial que je leur donne dans le présent ouvrage. Le dictionnaire de l'Académie semble avoir sur ce point moins de précision que notre littérature; et la même critique peut être faite au sujet d'autres mots tels que *blé*, *paysan*, *subventions*, etc., qui se rattachent aux fondements de l'économie sociale. Ici, au reste, comme dans les autres cas où j'avais à préciser une idée, il m'a semblé qu'il convenait d'employer, avec un sens restreint, un mot connu plutôt que de proposer un nouveau mot.

Les seules communautés complètes qui se maintiennent en Europe comme institution générale ont pour objet l'exploitation de certaines richesses naturelles : tel est le cas de plusieurs populations du Nord et de l'Orient adonnées à la chasse, à la pêche et aux cueillettes¹. Dans l'Occident, cette antique organisation a pris fin par suite de l'attribution du sol et des eaux à la propriété individuelle ; elle ne se retrouve guère que chez les exploitants du domaine commun qui résiste le mieux à l'appropriation, c'est-à-dire chez les matelots voués à la pêche maritime². Le régime de la communauté complète se maintient encore çà et là, dans l'Occident comme dans l'Orient, à la faveur de vieilles traditions municipales, dans une industrie spéciale qui n'exige ni immeubles, ni mobiliers, ni matières premières, et qui se réduit à l'emploi de la force musculaire des associés : les artères de portefaix émigrants des grandes villes de la Russie³, et la compagnie des portefaix sédentaires de Marseille, offrent encore de curieux exemples de ce genre d'association.

En France, je n'ai vu appliquer à l'agriculture et à l'industrie manufacturière le principe de la communauté complète que dans deux cas particuliers, et sous l'influence de sentiments fort opposés : dans les communautés agricoles du Nivernais⁴, qui, fondées au moyen âge sous l'inspiration du régime féodal, tendent chaque jour à se dissoudre ; dans les associations ouvrières de Paris⁵, qui seront plus loin (§ 43) l'objet d'une description spéciale.

Parmi les communautés partielles qui groupent des associés pour la possession du matériel de fabrication,

1. Récoltes des végétaux qui se développent sans culture.

2. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. I^{er}, p. 403.

3. *Les Ouvriers européens*, p. 76.

4. *Ibidem*, p. 217.

5. *Ibidem*, p. 277.

et pour l'exécution d'un travail confié à des agents salariés à frais communs, je mentionnerai les *fruitières* ou fromageries du Jura français et de la Suisse ¹. Ces établissements ont été souvent cités, comme la réalisation pratique de leurs systèmes, par toutes les personnes qui ont cherché, dans le principe des communautés, les réformes réclamées par notre ordre social. Cependant l'étude de ces curieux ateliers fait tout d'abord découvrir, pour réfuter cette opinion, des arguments décisifs. L'industrie des fruitières françaises ou suisses a pour objet les énormes fromages dits *de Gruyère*, dont la production exige la quantité de lait journallement livrée par une trentaine de vaches. Peu de fermes étant en mesure de nourrir un pareil troupeau, les cultivateurs d'une même localité se groupent en une communauté possédant au moins ce nombre de vaches laitières : ils construisent à frais communs un établissement pourvu du personnel et du matériel nécessaires pour fabriquer chaque jour au moins un fromage ; puis, à la fin de chaque campagne, ils se partagent les produits fabriqués, et ils répartissent les frais de l'atelier proportionnellement à la quantité totale de lait fournie, dans le même temps, par chacun d'eux.

L'association est ici la conséquence directe de deux faits spéciaux, le morcellement des cultures et l'agglomération exceptionnelle de la matière première ; elle ne dérive nullement d'une propension particulière des cultivateurs. A l'appui de cette explication, il suffit de constater que les associés conservent le régime individuel, toujours pour la production du lait et souvent pour la vente du produit ; que, d'ailleurs, le principe de communauté ne s'applique jamais, ni dans le Jura ni en d'autres contrées, à la production des fromages de petite dimension.

1. Les *Ouvriers européens*, p. 247.

Les communautés partielles n'ont point, en général, pour objet l'exécution même du travail, et, sous ce rapport, les fruitières du Jura peuvent à peine être citées comme exemple, puisque les associés se bornent à rétribuer en commun un ouvrier. Les associations de ce genre, si nombreuses encore en Europe, ne mettent guère en commun que les instruments de travail ou quelques détails secondaires de l'industrie; et elles laissent toujours au travail proprement dit son caractère individuel. A cette catégorie appartiennent : les pasteurs nomades ¹ possédant à titre individuel des troupeaux de juments et exploitant à titre indivis les pâturages de l'Oural et les steppes de l'Asie; les communes agricoles, à partages périodiques ², qui restent jusqu'à ce jour le principal élément de la constitution sociale de la Russie; les curieuses communautés de fondeurs et de forgerons de la Suède ³, de la Westphalie, du pays bergamasque ⁴ et du territoire vénitien, qui exploitent simultanément, à titre individuel, des usines possédées dans un régime d'indivision.

On doit encore rattacher aux communautés partielles les populations agricoles si nombreuses en Occident, qui, exerçant individuellement leurs cultures, tirent certains produits accessoires, tels que fourrages, combustibles, fruits, litières et matériaux divers, de biens indivis désignés sous le nom générique de *communaux* ⁵. On peut enfin comprendre dans la même catégorie les communes espagnoles ⁶ qui exploitent des ateliers de boucherie et de boulangerie ou qui se procurent, à frais communs, le service d'un vétérinaire.

1. *Les Ouvriers européens*, p. 49.

2. *Ibidem*, p. 59.

3. *Ibidem*, p. 97.

4. *Ibidem*, p. 133.

5. *Ibidem*, p. 117, 147, 231.

6. *Ibidem*, p. 187.

Il suffit de présenter cette énumération pour être en droit de conclure que les anciennes communautés, fondées sur l'action directe de tous les associés, ne se maintiennent que pour de rares spécialités, dans les contrées où la civilisation moderne a peu pénétré. Partout ailleurs, elles ont disparu ou elles s'éteignent pour faire place au travail individuel et à la propriété personnelle.

J'expliquerai plus loin (§ 45) pourquoi ces sortes de communautés, après avoir pris naissance dans une civilisation moins avancée, se dissolvent aujourd'hui : mais je vais d'abord montrer que les essais tentés en France depuis vingt-cinq ans, et surtout depuis 1848, pour rétablir cette organisation, confirment la loi que je viens d'indiquer.

§ 43

LES ENTREPRISES RÉCENTES TENDANT A RESTAURER LES COMMUNAUTÉS DE TRAVAILLEURS, ONT ÉTÉ PEU FRUCTUREUSES.

Frappés des maux qu'inflige de nos jours à l'humanité le développement du paupérisme, les écrivains qui s'adonnent à l'étude des questions sociales n'ont guère aperçu les causes accidentelles de ce fléau (§ 49). La plupart ont attribué à l'activité individuelle, c'est-à-dire à la force même qui a créé l'industrie moderne, les désordres qui sont dus en réalité à l'abandon des rapports permanents du patron et de l'ouvrier (§ 50), c'est-à-dire à l'oubli d'un des principes fondamentaux de toute organisation sociale. Ils ont cru, en conséquence, trouver la guérison du paupérisme dans un régime qui, détruisant complètement les rapports actuels du patron et de l'ouvrier, au lieu de les améliorer, conférerait à des communautés d'ouvriers la propriété du matériel de fabrication, l'exécution des travaux et le partage des bénéfices. Engagés en 1848 dans une révolution dont le

but était mal défini, tous les réformateurs furent enclins à voir, dans cette commotion sociale, la justification de leurs tendances. Les partisans de la communauté se distinguèrent particulièrement par leur prosélytisme : ils ne manquèrent pas de signaler les événements qui prenaient la France au dépourvu, comme le symptôme d'une inclination spontanée vers leur doctrine.

L'un des traits les plus curieux de la révolution de 1848 est la complaisance avec laquelle la nation entière encouragea l'essai des communautés que plusieurs esprits ardents et généreux présentaient alors comme un moyen assuré de régénération sociale. Réduits à l'éclectisme par l'insuccès de tant de révolutions, les nouveaux pouvoirs ne se crurent pas le droit de repousser les solutions qu'on offrait de toutes parts pour résoudre les problèmes posés par la dernière catastrophe. Quant aux masses populaires chez lesquelles on excite, depuis soixante-quinze ans, la passion de l'égalité, sans avoir le moyen de la satisfaire (§ 48), elles étaient naturellement portées vers des innovations qui, attribuant aux ouvriers la direction des travaux usuels, devaient rendre inutile la fonction sociale des patrons.

Cédant à ces diverses tendances, l'Assemblée constituante de 1848 accorda à ce genre d'entreprises une dotation de 3 millions, afin d'écarter le seul obstacle qui, selon les partisans de la communauté, eût entravé dans le passé le développement de leur principe. Possédant enfin les instruments de travail et assurés de recueillir tous les profits de leurs entreprises, les ouvriers se livreraient dorénavant à l'industrie manufacturière avec un redoublement d'intelligence et d'énergie, et il leur serait ainsi réservé d'introduire un nouveau progrès dans la société. Ces heureux résultats devaient surtout se manifester dans la fabrique parisienne, dont les produits tirent leur valeur principale du travail manuel et du goût de l'ouvrier.

L'intérêt économique qui semblait conseiller cette réforme se trouvait corroboré par la passion politique : les docteurs de cette époque se plaisaient à signaler l'émancipation des ouvriers comme la conséquence logique de la révolution qui avait soustrait le tiers état à la domination des classes oisives. Les privilèges des capitalistes et des patrons devaient être supprimés comme l'avaient été antérieurement ceux de la noblesse et du clergé. En se groupant par communautés, les ouvriers n'obtiendraient pas seulement le bien-être matériel : ils s'assureraient à leur tour les satisfactions que donne l'esprit de caste; ils complèteraient l'œuvre de 1789 en détruisant l'intervention stérile des patrons, ces derniers parasites de l'ordre social, et en attribuant au travail des bras la richesse et l'influence.

Ces théories émurent l'opinion publique, troublée par tant d'événements imprévus et préparée de longue main au communisme par la loi du Partage forcé (§ 21). Une partie de la presse périodique se dévoua momentanément à reproduire, sous une forme nouvelle, un célèbre pamphlet de la première révolution. Réduits dans le passé à n'être rien, les ouvriers devaient être tout à l'avenir; une épuration de la société, plus attentive et mieux raisonnée que celle qui fut accomplie par nos pères, devait attribuer désormais la prépondérance aux classes chargées des travaux manuels.

On put voir alors un nouvel exemple de la désorganisation opérée depuis Louis XIV, dans la société française, par la destruction systématique des coutumes. Aucune tradition établie ne put faire contre-poids à cette nouvelle erreur qui parut d'abord envahir la nation entière. Beaucoup de personnes, que leurs talents et leurs lumières placèrent sous tous les régimes à la tête du mouvement social, cédèrent à cet élan de l'opinion; et elles eussent volontiers provoqué contre elles-mêmes une nouvelle nuit du Quatre août : on les vit du moins faire

compléter, grâce au concours de personnes bienveillantes et à l'épargne des associés, le capital qui leur était nécessaire.

Les prêts accordés aux 56 associations de 1848 formaient un total de 2,900,000 fr. ; ils ont tout d'abord été réduits d'une somme de 300,000 fr. au détriment de 11 associations qui se liquidèrent immédiatement ou n'exécutèrent pas les clauses de leur contrat. Au 31 décembre 1861, l'État avait reçu à titre de remboursement 1,320,000 fr. ; il lui restait dû une somme de 1,280,000 fr. Les bonnes créances étant évaluées au moins à 130,000 fr., la perte sur le principal ne paraît pas devoir dépasser 1,150,000 fr. En y joignant une somme de 100,000 fr. absorbée par les frais d'administration, on arrive à un déboursé total d'environ 1,250,000 fr. On ne saurait toutefois regretter une dépense, qui a dissipé de dangereuses illusions, signalé les écueils contre lesquels peuvent échouer les communautés de travailleurs, et enseigné par plusieurs exemples remarquables les conditions dans lesquelles elles peuvent se soutenir.

Outre ces 6 associations créées à l'aide des encouragements donnés par la loi du 5 juillet 1848, il existe des établissements analogues dus au même esprit de prosélytisme, constitués par le seul concours des associés ; et quelques-uns d'entre eux semblent jouir d'une certaine prospérité. Une étude récente indique, à Paris seulement, 17 associations, ce qui complèterait un total de 23 établissements. Sur ce nombre, 13 ont été créés en 1848, 5 en 1849, et 2 en 1850 ; les autres remontent aux années 1851, 1857 et 1858. Fondées à l'origine par 350 associés, ces communautés n'en ont pas aujourd'hui davantage ; mais, en revanche, elles emploient comme auxiliaires un nombre double d'ouvriers salariés, entièrement étrangers aux bénéfices et aux pertes, et qui sont à leur égard dans la situation où ils seraient devant des patrons opérant sous le régime indivi-

duel. On évalue à près d'un million et demi de francs le capital actuel de ces 23 communautés de travailleurs, et à 4 millions environ le montant annuel de leurs affaires.

On ne saurait assurément signaler ces résultats comme le point de départ d'une nouvelle organisation sociale; mais on y trouve une expérience du plus haut intérêt et plusieurs particularités curieuses sur lesquelles j'insisterai dans un prochain paragraphe (§ 45).

C'est encore le lieu de rappeler plusieurs tentatives faites avant et après 1848, en France et aux États-Unis d'Amérique, pour appliquer sur une large échelle le principe de communauté. Il ne s'agissait plus seulement d'exercer l'industrie manufacturière dans de meilleures conditions économiques, ou de relever la situation des travailleurs : les fondateurs ne visaient à rien moins qu'à réaliser l'association dans la vie domestique comme dans le régime du travail, à satisfaire tous les sentiments et toutes les propensions humaines, à grouper tous les intérêts dans un harmonieux ensemble, à réorganiser, en un mot, sur de nouvelles bases, la société tout entière. En étendant le programme de la communauté et en multipliant les points de contact entre les individus et les familles, on n'a point augmenté les chances de succès. Tous les établissements fondés sur ce principe n'ont eu qu'une existence éphémère, et leur histoire n'a été qu'une marche rapide vers une ruine irrémédiable. Loin de faire naître entre les associés l'harmonie signalée par la doctrine, les phalanstères de France comme les colonies agricoles récemment établies dans l'Amérique du Nord¹ n'ont guère produit que la haine et l'antago-

1. Voir notamment l'ouvrage intitulé : *Un naufrage au Texas; observations et impressions recueillies pendant deux ans et demi au Texas et à travers les États-Unis d'Amérique*, par le docteur Savardan; 1 vol. in-12; Paris, 1858. Cet ouvrage est écrit par un homme de bien, partisan de la communauté, qui a conservé ses convictions après avoir

nisme. S'écartant plus que les associations ouvrières de Paris des vraies conditions de la vie sociale, elles n'ont pas même laissé les traces que ces dernières offrent encore aujourd'hui.

Les seules communautés de ce genre, qui se constituent ou se maintiennent avec succès, sont celles qui subordonnent l'intérêt des associés à de hautes influences morales.

Telles sont les anciennes communautés patriarcales de fermiers qui ont pu se conserver en grand nombre ¹; les familles de métayers formant la base de notre population

assisté à la dissolution rapide de la colonie. Je n'y aperçois cependant qu'une réfutation pratique des illusions qui ont égaré, de nos jours, tant d'esprits animés d'un vif dévouement pour l'humanité. L'auteur me signalait encore dernièrement, comme symptômes de la réalisation prochaine des aspirations de son école, les communautés ci-après : Communautés moraves fondées, par le comte Zinzendorf, à Hernhut, près Zittau (Saxe), et près d'Utrecht (Hollande); le ménage sociétaire de Condé-sur-Vesgres (Eure-et-Loir); les ménages réunis, avec cité ouvrière et école, de Guise (Aisne); l'unité fraternelle de Ry (Seine-Inférieure), fondée en 1833 par M. le docteur Jouanne; la société industrielle dite l'Exception, de Maintié (Vienne), fondée par M. Gauvain; la société de Beauregard, près de Vienne (Isère), fondée en 1862; les sociétés de capitalisation de Lyon (Rhône) et de Besançon (Doubs); les asiles agricoles de la Suisse; les colonies de Rugselede et Berneim (Belgique).

Je ne saurais trop recommander l'étude de ces communautés aux amis de la science sociale : pour moi, j'ai toujours conclu de l'observation d'institutions analogues ayant eu une certaine durée, qu'elles ne répondent qu'à des propensions exceptionnelles du cœur humain, et qu'on ne fondera jamais une organisation de quelque étendue, sur l'association des foyers domestiques.

1. Ces anciennes communautés, qui ont conservé sans altération les sentiments et les habitudes du moyen âge, sont peut être les monuments les plus curieux de l'histoire de nos rapports sociaux : elles sont fort répandues à l'extrémité méridionale du Morvan, vers la limite commune des départements de la Nièvre et de Saône-et-Loire. Il en existe près de cent, composées chacune de 24 à 30 personnes, dans les quatre cantons de Luzu, d'Issy-l'Évêque, de Mesvres et de Toulon-sur-Arroux. Dans la seule commune de Cuzy, il existe cinq de ces communautés, exploitant plus du tiers du territoire. Elles ont été récemment décrites avec beaucoup de soin par M. Victor de Cheverry, dans une monographie intitulée : *Fermiers en communauté du Nivernais*, faisant partie du tome V des *Ouvriers des deux mondes*.

rurale du Centre et du Midi, composées de plusieurs ménages issus d'un même sang et dressés dès l'enfance, par l'ascendant des vieux parents, aux devoirs de la vie commune. Telles sont encore les maisons religieuses qui se multiplient sous nos yeux pour remplir, à prix d'argent, certains services parmi lesquels je remarque surtout le soin des malades, l'éducation des enfants et l'enseignement des métiers. Je n'ai rien à ajouter aux considérations déjà présentées (§ 24) touchant les familles patriarcales; je jugerai plus loin (§ 46) les communautés religieuses, en appréciant, dans leur ensemble, les corporations qui poursuivent un but intellectuel et moral.

Les partisans des communautés de travailleurs ne se dissimulent pas l'instabilité des entreprises tentées depuis vingt-cinq ans pour l'application de leur principe. Ils se flattent cependant, comme je l'indiquerai ci-après (§ 43), que le progrès des hommes et des choses amènera, à l'aide du temps, la réalisation de leurs idées. Ils se confirment dans cet espoir en constatant les succès actuels d'une classe spéciale de communautés qui, laissant les ouvriers sous le régime individuel, ont pour objet spécial l'association des capitaux.

§ 44

LE DÉVELOPPEMENT EXAGÉRÉ DES COMMUNAUTÉS DE CAPITAUX, DITES SOCIÉTÉS PAR ACTIONS, EST UNE RÉACTION CONTRE L'IMPUISSANCE INDIVIDUELLE, FRUIT DU PARTAGE FORCÉ.

Les associations que j'ai maintenant à décrire ont pour caractère essentiel une combinaison que je n'ai observée qu'une seule fois¹ parmi les communautés de

1. Sur les deux types de forges des Alpes centrales et sur les communautés de paysans des forges bergamasques (*Les Ouvriers européens*, p. 133).

travailleurs de l'ancien ou du nouveau régime. Elles représentent la part de propriété que chaque associé possède, au moyen de titres appelés en anglais *shares* et en français *actions*. Ces titres, lorsqu'ils se rapportent à des entreprises dignes de la confiance du public, réunissent des avantages habituellement séparés : ils transforment la propriété commune en une multitude de propriétés libres et individuelles ; et, tout en donnant un revenu, ils offrent les facilités de transmission propres à la monnaie.

Les Anglais, en s'aidant des bons exemples de la Hollande, ont réussi mieux que tout autre peuple à tirer avantage des sociétés par actions : ils les ont abordées dans les conditions qui garantissaient le mieux l'ordre moral ; et, à cet effet, ils ont imposé à chaque associé l'intervention personnelle et la responsabilité. En propageant, depuis deux cents ans et surtout dans le siècle présent, cette forme de communauté, ils se sont gardés de la substituer, pour l'exploitation des entreprises anciennes, à l'action individuelle ; ils l'ont spécialement réservée pour les entreprises nouvelles, qui, à raison de l'incertitude du succès ou de l'importance du capital nécessaire, ne pouvaient être exploitées par des pères de famille prudents. Tel était le cas, au dernier siècle, pour l'exploitation des mines métalliques, et pour la gestion des banques de dépôt.

Les communautés de mines ont commencé à se développer au XVIII^e siècle, pour l'exploitation des riches filons de cuivre et d'étain des comtés de Cornouailles et de Devon ; et depuis lors elles se sont propagées dans d'autres contrées du Royaume-Uni. Elles se contentent pour la plupart d'un capital modique, et, en conséquence, elles se composent d'un nombre d'associés toujours supérieur à six, jamais supérieur à vingt. Ces associés, établis en général dans le voisinage de la mine, dirigent collectivement l'entreprise et ils pren-

nent part aux dépenses comme aux profits, en proportion du nombre des actions qu'ils possèdent. Leur premier acte, au début d'une exploitation, est d'arrêter un plan de travaux et d'instituer deux agents nommés *captain* et *purser*, respectivement chargés de la direction technique et de la gestion financière. Une comptabilité fort simple leur permet d'établir chaque mois la balance des dépenses et des recettes. Les résultats en sont consignés sur un registre en tête duquel sont mentionnés les noms des associés fondateurs, puis les transferts qui modifient ultérieurement la propriété et la répartition des actions ¹. Les associés se réunissent mensuellement, à la mine même, pour prendre connaissance des résultats obtenus depuis la réunion précédente, pour délibérer sur les décisions à prendre, pour vérifier les comptes, et enfin pour arrêter la somme qui doit être demandée ou délivrée à chaque action.

Les sociétés par actions établies depuis longtemps dans les principaux groupes de mines de l'Allemagne, n'offrent pas, comme celles de l'Angleterre, l'intime union des forces dérivant de l'action individuelle et de la communauté. Elles ont toujours délégué le pouvoir directeur à des corporations d'ingénieurs placés sous le contrôle de la province; et, sous ce rapport, elles ont moins contribué, par leur exemple, au progrès de la civilisation européenne. Mais elles ont eu l'honneur d'inaugurer une organisation industrielle qu'il sera toujours opportun d'employer dans les entreprises à chances aléatoires (§ 36).

Le second genre de communautés s'applique à des entreprises exigeant des capitaux considérables, notamment aux institutions de crédit dites *Joint stock banks*, qui jouaient déjà, au dernier siècle, un rôle important

1. C'est en raison de cette particularité que ce genre de communauté est encore désigné aujourd'hui sous le nom de *Cost-book-system* ou, littéralement, *Régime du Livre de compte*.

dans l'organisation financière de l'Angleterre et des États-Unis, comme établissements de dépôt et d'es-compte. Ces communautés étaient alors toutes fondées sur le principe de la responsabilité illimitée de chaque associé, principe qui tend maintenant à disparaître, sous l'influence de tendances que je signalerai plus loin. Le capital de roulement y est en grande partie fourni par les clients; mais le capital de garantie ne peut être constitué que par un nombre d'associés habituellement supérieur à vingt. N'ayant guère le moyen de se recruter dans la localité, les associés ne peuvent plus, comme dans le cas précédent, diriger personnellement leur entreprise. Mais, tout en déléguant leurs pouvoirs à des collègues dignes de confiance, ils conservent la responsabilité de tous les actes, et chacun d'eux garantit, par sa fortune personnelle, toutes les obligations que la société contracte.

Ces communautés sont particulièrement bienfaisantes dans la basse Écosse et dans plusieurs États de la Nouvelle-Angleterre; elles y sont mêlées à toutes les opérations de l'industrie ou du commerce, et même à la vie intime des familles. Établies, en effet, dans toutes les subdivisions du territoire, elles opèrent avec la connaissance approfondie du personnel de chaque localité, et elles distribuent le crédit en ayant égard aux qualités morales aussi bien qu'à la fortune de chaque chef de maison. Elles exercent ainsi un contrôle permanent sur les mœurs privées; elles forment contre-poids à la liberté extrême laissée aux entreprises individuelles, et elles dispensent par conséquent l'autorité publique de toute intervention spéciale en cette matière. Enfin, les hommes éminents chargés d'administrer ces grandes communautés à responsabilité illimitée sont appelés à cette situation par des associés qui payeraient de leur fortune l'erreur d'un mauvais choix: ils offrent donc des garanties qui ne se rencontreraient pas au même degré

chez des gérants choisis par des actionnaires moins intéressés au succès. Ici, comme au milieu des crises nationales, le sentiment du danger commun triomphe de l'esprit d'intrigue qui égare trop souvent les grandes réunions d'hommes, et il dirige le choix des associés vers les plus capables.

Ainsi organisée, l'action collective développe au plus haut degré le sentiment du devoir et de la responsabilité, l'intelligence des affaires et des rapports sociaux, l'esprit de justice dégagé par l'intérêt personnel des inspirations de l'orgueil et de l'envie, enfin, ce qui donne aux peuples libres leur caractère distinctif, l'aptitude à poursuivre en commun, par une initiative spontanée, les œuvres d'intérêt général. C'est à ce point de vue qu'on a pu dire, sans exagération, que l'esprit d'association féconde toutes les institutions de la race anglo-saxonne.

Même lorsqu'ils possèdent ces qualités, les membres responsables des sociétés par actions restent exposés à des chances redoutables; en général, ils ne se décident à les affronter que pour les entreprises d'intérêt public, qui assurent aux fondateurs la reconnaissance de leurs concitoyens. On conçoit donc que ces communautés, avec le caractère privé qu'elles ont eu à l'origine, se soient d'abord développées au xvi^e siècle chez les Hollandais, c'est-à-dire chez un peuple jouissant d'institutions libres et pouvant récompenser, par ses suffrages, ce genre de dévouement.

Les gouvernements européens qui ne disposaient pas de cette force, ont cependant voulu stimuler par la communauté les entreprises dépassant les bornes de l'activité individuelle; ils ont atteint ce but en recourant à une combinaison employée, dès le xvi^e siècle, par les Hollandais. Ils ont déchargé, par privilège spécial, les associés de la responsabilité indéfinie qui, chez les peuples animés du sens moral, sera toujours la loi géné-

nérale des personnes vouées à l'industrie ou au commerce. En Angleterre, par exemple, ces privilèges ont été longtemps conférés, par des chartes royales ou par des lettres patentes émanant du souverain, aux communautés ayant pour objet les canaux, les grandes manufactures, le commerce étranger et les colonies. Souvent aussi, pour relever davantage le caractère de ces entreprises, le souverain classait leurs actions dans la catégorie des immeubles, c'est-à-dire des biens qui, sous la coutume *ab intestat* de l'Angleterre, sont transmis intégralement aux générations successives (§ 54). Dans les temps modernes, cette faveur n'a guère été attribuée que, par des actes du Parlement, aux entreprises de travaux publics.

Tout récemment enfin, cinq lois spéciales¹, inaugurant le système adopté depuis longtemps par les États-Unis de l'Amérique du Nord, ont fait passer dans le droit commun le principe de la responsabilité limitée des sociétaires. Elles autorisent toute société composée de plus de six personnes à se constituer dans ces conditions, en se soumettant à des prescriptions énoncées dans 197 articles dont plusieurs offrent eux-mêmes de nombreuses dispositions. Cette complication est à plusieurs égards la critique du nouveau système : elle témoigne de l'embarras où s'est trouvé le législateur, sollicité, d'un côté, par le désir d'étendre le droit d'association, de l'autre par le devoir de mettre le public en garde contre les inconvénients de l'irresponsabilité des associés. L'opinion qui jusqu'alors avait repoussé ce système conservait encore beaucoup de force : on alléguait, en effet, que la responsabilité est l'âme du commerce, et que l'abandon de ce principe salubre réagirait à la longue sur la moralité publique, comme le feraient, dans d'autres genres d'activité, des lois qui

1. Acte du 14 juillet 1856 sur les sociétés par actions, complété par les actes des 13 juillet et 27 août 1857, des 23 juillet et 2 août 1858.

dispenseraient les hommes de guerre du courage, ou les clergés du dévouement.

Au point de vue des principes, ces objections ont une certaine gravité : on ne voit point, par exemple, comment, sans violer l'équité, on pourrait refuser le bénéfice de l'irresponsabilité à une famille qui ne croirait pouvoir soutenir que dans cette situation la concurrence d'une société par actions. Il semble même que le régime de la responsabilité limitée des sociétés a déjà amoindri, dans l'Amérique du Nord, le sentiment de l'honneur commercial. Mais, au point de vue pratique, on ne peut affirmer que le nouveau régime des sociétés par actions produira, en Europe, de telles conséquences ; et il est douteux que des particuliers y soient jamais enclins à revendiquer l'irresponsabilité comme un avantage.

En entrant dans cette voie nouvelle, l'Angleterre a donc obéi à l'un des légitimes penchants de la civilisation moderne. Plus les nations s'élèvent dans l'ordre intellectuel et moral, et moins il convient que les gouvernements imposent, dans les rapports privés, les règles de la justice ; à plus forte raison convient-il de moins en moins d'interdire des actes non répréhensibles, en prévision des abus qu'ils peuvent entraîner. Dans les sociétés actuelles, les particuliers sont plus aptes que les fonctionnaires publics à discerner ce qui est juste et licite en matière d'intérêt privé. Dès qu'ils ne se sentent plus en tutelle, leur sollicitude se développe ; ils se tiennent en garde contre les entreprises qui n'offrent pas les garanties nécessaires, et ils se montrent ingénieux à exploiter les champs nouveaux d'activité où il leur est permis de pénétrer. Ici encore, l'Angleterre semble avoir pris en Europe l'initiative d'une liberté féconde : conformément à l'exemple des États-Unis, elle transforme ses anciennes banques de dépôt en sociétés à responsabilité limitée, sans que la confiance du public paraisse diminuer.

En France, les sociétés par actions se multiplient au delà des vrais besoins de notre temps ; mais il faut moins voir dans ce résultat un mouvement régulier qu'une réaction tacite de tous les intérêts contre les conséquences du Partage forcé. Les établissements de famille sont soumis, à la mort du père, à une liquidation fatale, tandis que ceux des sociétés par actions survivent, par privilège spécial, aux propriétaires. Il est donc naturel qu'un homme prévoyant fasse appel à ce genre de communauté, même dans les cas nombreux où l'action individuelle serait plus féconde. Mais, en organisant ainsi les sociétés par actions, la France a peu contribué par sa pratique à faire prévaloir les bons principes. L'impuissance dont elle a fait preuve doit être surtout attribuée aux institutions et aux mœurs qui, depuis deux siècles, détruisent incessamment chez nous, et l'initiative individuelle, et l'action collective indépendante de l'autorité publique.

A aucune époque la France n'a pu acclimater chez elle les sociétés à responsabilité illimitée, créées par la Hollande et l'Angleterre. Les sociétés en nom collectif (art. 20 à 22 du Code de commerce) ne réunissent guère en fait que deux ou trois associés et ne sauraient être assimilées, ni aux banques de dépôt de ces deux pays, ni aux sociétés de mines des comtés de Cornouailles et de Devon. Les associations ouvrières qui ont été créées sous l'influence des idées de 1848 et qui ont réussi à se maintenir jusqu'à ce jour (§ 43), ne sauraient être non plus considérées comme l'équivalent des sociétés responsables de l'Angleterre. Elles comprennent, il est vrai, un grand nombre d'ouvriers ; mais ceux-ci n'ayant aucune fortune personnelle, n'ajoutent rien aux garanties données par le capital engagé. Elles ont d'ailleurs adopté pour la plupart la forme de la société en commandite, qui fait retomber exclusivement la responsabilité sur un petit nombre d'associés spécialement chargés de la gestion.

Les sociétés, composées d'actionnaires eugagés seulement pour le montant de leur mise et dirigées par des gérants responsables, sont une forme nouvelle, mais déjà prévue par le législateur de 1807, de l'ancienne société en commandite (Code de commerce, art. 23 à 28 et 38). Elles forment d'excellentes institutions dans les cas relativement rares où les gérants offrent, par leur caractère et leur fortune, les garanties désirables; mais elles ont été trop souvent, pour des hommes peu scrupuleux, un moyen de tromper les actionnaires et le public. Par la loi du 17 juillet 1856, on a voulu remédier aux abus révélés par l'expérience : cependant des hommes compétents assurent qu'en faisant intervenir une réglementation sévère et en prévenant quelques scandales, on a en même temps entravé beaucoup d'entreprises utiles qui n'ont plus trouvé dans cette forme d'association la liberté nécessaire au commerce.

Nos gouvernements, désirant favoriser la création de certaines entreprises d'intérêt public, ont depuis le xvi^e siècle, à l'exemple des Hollandais et des Anglais, constitué des sociétés privilégiées, dans lesquelles aucun membre n'est tenu au delà de sa mise; le Code de commerce (art. 29 à 37 et 40) en a fait, sous le nom de société anonyme, une institution normale. En établissant de telles exceptions au droit commun, le gouvernement se réserve toujours de contrôler, par une surveillance spéciale, dans l'intérêt des actionnaires et du public, la formation et l'emploi du capital : il communique ainsi aux sociétés anonymes un crédit qui ne résulte guère du principe sur lequel elles sont fondées.

Enfin, la loi du 6 mai 1863 autorise toute réunion de plus de sept personnes à constituer, sans autorisation préalable du gouvernement, une société à responsabilité limitée, dans laquelle aucun actionnaire n'est tenu au delà de sa mise, pourvu que le capital social ne dépasse pas vingt millions de francs. Ces sociétés sont gé-

rées par des administrateurs nommés, pour six ans au plus, en assemblée générale et devant posséder un vingtième du capital social ; leur gestion est contrôlée par des commissaires désignés également par l'assemblée générale. Des états trimestriels et un inventaire annuel, dressés par les soins des administrateurs, tiennent le public et les actionnaires au courant de la situation de la société. Tous les documents émanant de celle-ci rappellent au public que l'institution n'offre pas les garanties propres au régime individuel. Enfin, un grand nombre de mesures empruntées à la législation des sociétés anglaises à responsabilité limitée et de nos sociétés en commandite, ont pour but de garantir les intérêts des actionnaires et des tiers contre l'improbité ou la négligence des administrateurs.

Cette loi établit, entre la France et l'Angleterre, une analogie assez complète, en ce qui concerne l'établissement des sociétés par actions. Ceux qui se persuadent que la principale force de l'industrie moderne se trouve dans l'association des capitaux, pourraient donc être conduits à penser que nos manufacturiers et nos négociants soutiendront désormais à armes égales la lutte établie entre eux et leurs rivaux par le traité de commerce de 1861.

L'importance exagérée attachée par beaucoup de bons esprits à ce genre d'association me paraît être une des erreurs dangereuses de notre époque. Malheureusement, cette exagération n'est pas réfutée par l'expérience, comme celle qui se rapporte à l'association des travailleurs ; elle semble même, au premier aperçu, être justifiée par les succès qu'obtiennent sous nos yeux plusieurs sociétés par actions. Elle n'en est donc que plus redoutable puisqu'elle nous endort dans une fausse sécurité et nous cache, en ce qui touche l'organisation du travail, les véritables conditions de la réforme.

D'un autre côté, tout n'est pas illusion ou artifice dans

ces entraînements et dans ces succès : l'association des travailleurs et des capitaux, qui a joué un grand rôle dans le passé, ne restera pas stérile à l'avenir. Il me reste donc, pour épuiser ce sujet, à indiquer la part qui sera faite désormais par les nations les plus libres et les plus prospères à ces deux formes de la communauté.

§ 45

LA COMMUNAUTÉ DOIT, A L'AVENIR, SE RESTREINDRE AUX
ENTREPRISES QUE LA FAMILLE NE PEUT ABORDER.

Pour apprécier sûrement les avantages et les inconvénients des communautés, je dois d'abord rappeler les conditions de succès communes à toutes les entreprises ayant le gain pour objet.

Au premier rang se placent l'énergique application au travail qui augmente les recettes ou les produits, et la sollicitude qui s'inquiète de réduire les dépenses. Vient ensuite l'harmonie qui fait concourir au but commun le chef et ses collaborateurs, puis l'accumulation des bénéfices qui donne aux générations successives le moyen de perfectionner leurs méthodes et d'étendre leurs opérations.

Lorsque l'entreprise se rattache à la petite industrie, ces conditions se trouvent remplies au plus haut degré par le père de famille opérant avec l'aide des siens, pour son propre compte, sous le régime de la Liberté testamentaire. Chacun en effet, travaillant pour soi et pour ceux qui lui sont chers, est stimulé par l'intérêt et l'affection à développer la plus grande somme d'énergie et de sollicitude. Le travail, en réglant ainsi l'emploi du corps et de l'esprit, cimente encore l'union créée depuis l'enfance par l'autorité des parents, les liens du sang et les habitudes de la vie commune. Ceux mêmes qui se proposent de fonder, dans la métropole ou aux colonies,

une nouvelle maison, savent qu'un de leurs principaux moyens de succès se trouvera dans un nom recommandé à la confiance publique par la vieille renommée de la maison-souche; aucun membre de la famille ne reste donc indifférent à l'espoir de la voir se perpétuer et grandir. Les futurs émigrants, tant qu'ils habitent le foyer paternel, sont d'ailleurs intéressés à la prospérité qui doit fournir leurs propres moyens d'établissement. Tout contribue ainsi dans ce régime à encourager le travail et l'épargne. Le père, dont la sollicitude pour la perpétuité de sa maison ne peut se séparer de l'affection qu'il accorde à tous les enfants, réussit mieux que toute autre autorité à concilier le succès de l'entreprise commune avec la satisfaction des intérêts individuels : en se réservant d'établir chaque enfant dans la situation la plus conforme à ses goûts et à ses aptitudes, il institue l'héritier le plus capable de continuer son œuvre; et, tant que ses facultés restent intactes, il se dévoue à lui transmettre un capital agrandi, un outillage plus puissant, des méthodes perfectionnées, une clientèle plus étendue.

Dans les entreprises appartenant au domaine de la grande industrie, l'équilibre est moins complet, et plusieurs de ces éléments de prospérité ne concourent plus aussi bien au succès de l'ensemble. Le patron doit prendre ses nombreux collaborateurs en dehors de sa famille. Ne pouvant partager leurs travaux manuels et devant se consacrer à la direction d'affaires compliquées, il appartient en fait à une autre classe de la société. Un certain état d'antagonisme tend donc à se produire entre le maître recueillant seul les bénéfices de l'entreprise et des ouvriers enclius à épargner leur peine, quand ils ne travaillent pas au profit exclusif de leur famille.

Cependant les patrons ne restent point impuissants devant cette difficulté, en quelque sorte organique, des grandes entreprises; et partout où celles-ci se poursui-

vent depuis une suite de générations, ils ont trouvé, pour la résoudre, d'admirables combinaisons qui se retrouvent, avec les mêmes nuances, dans toutes les constitutions stables et prospères, malgré la diversité des races, des territoires, des climats et des travaux. Les patrons intelligents laissent la jeunesse entreprenante des familles-souches chercher fortune dans l'armée, la flotte ou les colonies ; et ils recrutent leur personnel parmi ceux qui, ne se sentant point capables de s'élever au rang de chefs d'industrie, aiment à s'appuyer au lieu natal sur un patronage bienveillant (§ 50). Ainsi se crée un état de dépendance réciproque qui intéresse les deux parties à entretenir de bons rapports : l'ouvrier donne son concours permanent, sans céder à l'appel des patrons concurrents, aux attractions de l'émigration ou aux charmes de la petite industrie ; le patron garantit les familles attachées à sa fortune contre les fâcheuses éventualités qui naissent de leur imprévoyance, des accidents, des maladies, de la mort prématurée des parents, et des grandes calamités publiques.

Cette organisation ne réussit pas toujours à stimuler l'énergie du travailleur, surtout lorsque le salaire n'est pas proportionné au travail accompli ; mais elle trouve de larges compensations dans l'emploi de capitaux considérables, dans l'intervention de machines puissantes, et dans la réduction relative des frais généraux. L'accumulation des capitaux se produit d'ailleurs avec une supériorité irrésistible, lorsque les chefs d'industrie, ayant le pouvoir de transmettre intégralement l'édifice créé par les précédentes générations, résistent à l'attrait du luxe et à l'influence des capitaux ; lorsque, veillant personnellement à leurs intérêts, ils conservent la simplicité de leurs aïeux, et entretiennent avec les populations les rapports d'affection qui sont la vraie cause de leur ascendant et de leurs succès.

Les deux formes principales du travail individuel,

convenablement appropriées aux divers genres d'industrie et fécondées par de bons rapports sociaux, réunissent donc toutes les conditions de stabilité et de progrès : il n'en est pas de même des communautés, et je vais maintenant expliquer pourquoi elles ne l'emportent sur l'individu et sur la famille que dans des circonstances exceptionnelles.

Les communautés de travailleurs ayant le gain pour principal mobile, développent peu chez les individus l'énergie qui accroît la production et la sollicitude qui restreint les consommations ou les dépenses. Le vice essentiel qu'elles présentent sous ce rapport consiste en ce que tout effort extraordinaire de zèle ou d'habileté charge exclusivement l'ouvrier qui l'accomplit, tandis que le supplément de produits qui en résulte, étant réparti entre tous les associés, ne lui attribue qu'une récompense insignifiante. Une autre forme de ce même vice organique consiste en ce que chacun profite exclusivement des satisfactions qu'il peut trouver dans l'indolence ou l'inattention, tandis que les inconvénients lèsent surtout la masse des associés. L'application au travail tend donc à s'affaiblir sous ce régime, par les plus naturelles propensions du cœur humain. Les communautés ont quelquefois réussi dans le passé à stimuler l'énergie des travailleurs ; mais elles n'ont habituellement évité un écueil que pour donner sur un autre. Ainsi, quand elles ont eu recours à une sévère discipline, elles ont abaissé les caractères ; et quand elles ont dû exiger le concours de certains sentiments moraux, elles sont devenues exceptionnelles et elles n'ont pu agir que sur une faible minorité.

L'analyse des penchants du cœur humain ou l'étude directe des faits enseignent que les communautés réussissent plus difficilement encore à maintenir l'harmonie entre les travailleurs associés ou entre ces derniers et leurs chefs ; que d'ailleurs elles n'échouent pas moins

dans les efforts tendant à accumuler les épargnes au profit de l'action collective.

Ces difficultés sont plus redoutables, pour les communautés qui tendent à se constituer de nos jours, qu'elles ne l'étaient pour les communautés patriarcales et féodales (§ 42) de l'ancien régime. Ces dernières se sont évidemment formées et maintenues sous des influences qui n'ont point d'équivalents dans les constitutions modernes. En se reportant aux détails donnés dans un autre chapitre sur l'organisation des communes rurales de la Russie (§ 65), on s'aperçoit que l'harmonie sociale y repose sur des forces dont nous ne disposons plus aujourd'hui.

Le père, le chef de communauté et le seigneur, formant trois autorités superposées et inégalement engagées, s'appliquent tous à comprimer parmi les jeunes gens l'insubordination, l'indolence ou la dissipation, et en général les penchants contraires à l'intérêt commun. Cette hiérarchie d'influences, fondée sur les habitudes du premier âge, se retrouve dans toutes les communautés orientales ¹ créées en dehors de la commune. En France même, lorsque l'autorité seigneuriale était depuis longtemps tombée en désuétude ou formellement abolie, nous avons vu nos vieilles communautés de propriétaires agriculteurs se maintenir avec l'autorité patriarcale au milieu de populations envahies par les mœurs de la famille instable ². Les communautés de fermiers du Nivernais (§ 44) n'ayant point été portées, comme les précédentes, à se dissoudre par l'appât qu'offrait le partage de la propriété indivise, conservent encore les sentiments et les habitudes de cette antique organisation. Ainsi constituées, les communautés européennes imprimaient surtout à la

1. *Les Ouvriers européens*, p. 76.

2. *Les Ouvriers européens*, p. 247. — Sur les circonstances qui ont amené en 1846 la dissolution de la communauté des Jault.

jeunesse l'esprit d'obéissance, condition première de l'harmonie sociale: elles réussissaient moins à développer l'amour du travail et l'accumulation des épargnes. Ces dernières tendances n'étaient marquées que chez quelques individualités éminentes, retenues dans les communautés par des traditions appuyées de règlements restrictifs. Là se trouvait la principale cause de succès, et en même temps l'un des vices essentiels des communautés patriarcales. Quand le dévouement n'était plus volontaire, n'était-il pas injuste, en effet, que ces natures supérieures fussent obligées d'employer leurs talents au profit de majorités indolentes?

On comprend donc que les anciennes communautés se soient successivement dissoutes, à mesure que le progrès de l'idée de justice et l'extension de la propriété individuelle ont attribué plus complètement à chaque chef de ménage les fruits de son travail et de sa prévoyance, donné plus d'indépendance aux tenanciers et aux fils, majeurs ou mariés, et suggéré à un plus grand nombre d'hommes l'espoir d'arriver, par leurs propres efforts, aux premiers rangs de la hiérarchie sociale. Et il est maintenant facile d'expliquer pourquoi il a été impossible en 1848 de faire des communautés de travailleurs (§ 43) une des bases fondamentales de la société.

La plupart des associations de 1848 ont été tout d'abord en butte à des erreurs et à des passions incompatibles avec le succès d'une entreprise commerciale. Le principe d'égalité, qu'on a voulu étendre jusqu'au taux des salaires, a écarté les meilleurs ouvriers; ou bien elle a détruit promptement, chez eux, la sollicitude et l'énergie. La participation aux bénéfices, que les fondateurs signalaient comme le but principal des nouvelles institutions, n'a guère contribué à stimuler les travailleurs: très-inquiets du présent, peu soucieux de l'avenir, ceux-ci n'ont attaché qu'une médiocre importance à tout avantage qui n'aboutissait pas à une rétribution

immédiate. Peu d'associés ont compris la nécessité de constituer un capital social au moyen de l'épargne individuelle ou collective; ceux qui ont voulu réagir contre cette imprévoyance et qui seuls auraient été capables de gérer les intérêts communs, sont devenus suspects ou antipathiques à leurs associés. Excitées par l'envie ou l'orgueil, propagées par l'esprit de coterie, ces répugnances ont fait repousser, dans les élections, les membres dignes du commandement; et ceux-ci, lorsqu'ils y ont été momentanément appelés, ont été bientôt découragés par l'ingratitude ou l'opposition inintelligente de leurs subordonnés.

Les communautés qui ont d'abord échappé à ces causes normales de destruction, ont difficilement résisté aux revers qui viennent périodiquement frapper les entreprises commerciales les mieux assises : ces crises, en effet, ont toujours accru les méfiances réciproques et les dissensions intestines. Les succès assurés aux diverses spécialités industrielles par certaines causes accidentelles de prospérité, ont même été parfois pour les communautés des ferments plus actifs de dissolution : ils ont fait naître des espérances exagérées et conseillé des partages imprudents de bénéfices. Sous ces diverses influences, le lien social s'est relâché; les ouvriers ont été plus enclins à s'établir à leur propre compte, et les gérants ont recherché plus volontiers, dans le régime ordinaire, des situations lucratives ou indépendantes.

Les associations ouvrières n'ont pu se maintenir jusqu'à ce jour, au nombre d'une vingtaine, qu'en réagissant contre la plupart des idées de leurs fondateurs et en faisant contre-poids aux vices du système par une réglementation sévère. Elles confirment, par leur pratique même, les principes fondés sur la prépondérance croissante du régime individuel. Elles admettent pour la fixation des salaires une inégalité en rapport avec celle des travaux et des aptitudes. Elles imposent la pré-

voyance aux associés et créent le capital des entreprises, au moyen de prélèvements opérés sur les bénéfices, ou plus sûrement sur les salaires. Elles soustraient les gérants aux caprices et aux intrigues des associés, en donnant une longue durée à leur mandat et en soumettant les cas de révocation à l'arbitrage des conseils de prud'hommes, c'est-à-dire d'autorités choisies en dehors des communautés. Après avoir éliminé toutes les individualités qui tendaient à les troubler, la plupart des associations poussent la crainte du désordre jusqu'à interdire presque absolument les nouvelles adjonctions. Pour combler les vides laissés par la mort ou par la retraite volontaire des associés, elles s'adjoignent des auxiliaires salariés, qui ne participent ni aux charges ni aux avantages de la communauté, et qui sont placés devant celle-ci dans la même situation que des ouvriers ordinaires devant un patron. Enfin, pour conjurer la désertion des associés auxquels les retenues forcées ont constitué un capital, elles en confisquent une partie notable, ordinairement 30 pour 100, au profit de la communauté, et ne rendent le reste que par petites annuités réparties sur une période qui est rarement inférieure à dix années.

En résumé, les communautés de 1848 ne se perpétuent qu'en adoptant autant que possible les deux caractères essentiels à toute organisation stable du travail : en restreignant à certaines individualités choisies le principe d'association et l'action directrice ; en exigeant formellement des associés les habitudes qui font prospérer toute agrégation, savoir, l'épargne, la permanence des engagements et l'obéissance.

Les communautés de 1848 sont ainsi revenues, par une voie détournée, aux principes révélés depuis longtemps par l'expérience du genre humain. Nous ne devons point regretter le temps et l'argent absorbés par ces essais ; mais nous aurions pu arriver plus directement aux réformes

dont tous les hommes éclairés sentent le besoin. Il eût été, en effet, plus judicieux de convier d'une part les ouvriers à pratiquer ces principes, de l'autre les chefs d'industrie à rétablir les anciennes habitudes de solidarité et de patronage (§ 50).

Cependant ces tentatives ne seront point, dans l'histoire de la réforme, un incident infructueux. Les associations ouvrières offrent, en certains cas, des chances de durée, et elles fournissent par conséquent aux amis de la science sociale des enseignements utiles. Elles assurent, en outre, aux associés animés de l'antagonisme social de notre temps, des satisfactions qu'ils ne trouveraient pas dans le régime ordinaire. Elles n'ont qu'un caractère exceptionnel, puisqu'elles ne conviennent, ni aux masses dépourvues des qualités morales nécessaires à toute action collective, ni aux individualités éminentes qui peuvent prospérer par leurs propres efforts. Mais elles répondent aux propensions de cette catégorie restreinte d'ouvriers qui, par l'élévation de leurs sentiments, se prêtent à toutes les exigences du travail en commun, sans avoir les ressources, les talents ou l'initiative nécessaires pour réussir sous le régime du libre arbitre.

Les communautés de travailleurs pourraient utilement se multiplier encore, parce que certains ouvriers possèdent déjà ces qualités ou sont disposés à les acquérir par la pratique même de l'association. Mais, alors même qu'elles devraient rester stationnaires, ces entreprises pourront toujours être citées comme une des plus honorables manifestations de la réforme du XIX^e siècle. Les classes dirigeantes ont intérêt à les propager partout où les révolutions et la corruption des mœurs portent les ouvriers à supporter impatiemment l'autorité des patrons. Il importe, en effet, que les ouvriers abusés sur les prétendus avantages de la communauté, constatent par leur propre expérience qu'on les engage

dans une voie, convenant seulement à quelques-uns, où les masses ne trouveraient pas une meilleure condition, et où les individualités habiles n'auraient plus le moyen de s'élever dans la hiérarchie sociale.

Quelques personnes paraissent craindre que l'entraînement actuel des ouvriers de l'Occident vers l'association ne contrarie le développement normal qui, chez les peuples libres et prospères, se fonde de plus en plus sur la propriété individuelle. Cette crainte ne sera point justifiée par les faits : l'entraînement cessera dès que l'harmonie sociale sera rétablie; et, tant que l'antagonisme actuel subsistera, le besoin factice de l'association ne sera que trop tempéré par la nature des hommes. Les sentiments qui faisaient prospérer les communautés de l'ancien régime ne sont pas moins nécessaires aux communautés nouvelles qui tendraient à se former; mais ils deviennent rares au milieu du désordre présent des esprits. C'est ainsi que le respect imposé autrefois à chacun, sous l'influence de la coutume et des pouvoirs constitués, se détruit de plus en plus dans les cœurs par la rupture des liens sociaux et par les exagérations de l'individualisme.

Plusieurs motifs ont donné et conserveront, aux sociétés par actions, le succès que ne peuvent obtenir les communautés dont il vient d'être question.

En premier lieu, ces sociétés, composées de capitalistes qui sont, par rapport à leurs ouvriers, de véritables chefs d'industrie, ne sont point soumises aux dissensions intestines des communautés de travailleurs. Habités à diriger pour leur propre compte des entreprises commerciales et industrielles, ou tout au moins à administrer leurs revenus, les associés sont plus aptes que de simples salariés à choisir des gérants et à participer, dans une certaine mesure, à la gestion commune. Ils se laissent moins égarer par le découragement

ou par des espérances exagérées. Enfin, ayant en dehors de ces sociétés leurs principaux intérêts et leurs relations, ils laissent plus de liberté à ceux qui ont charge de l'administration commune, et ils sont moins enclins à les troubler par leurs intrigues ou par leurs passions.

En second lieu, les sociétés par actions sont réellement indispensables aux peuples modernes dans deux cas principaux : lorsque l'entreprise, ayant par exemple pour objet un chemin de fer ou une banque, exige un capital considérable que ne pourrait réunir un seul chef de famille; lorsque le succès de l'industrie, ainsi qu'il arrive pour les exploitations de mines métalliques (§ 36), dépend de certaines éventualités qu'aucune sagesse humaine ne saurait modifier et qui font surgir, d'une somme donnée d'intelligence et de travail, une richesse inespérée ou une ruine irrémédiable. Ces deux genres d'entreprises, dans lesquelles l'association est commandée par la nécessité ou par la prudence, se propageront beaucoup à l'avenir parmi toutes les nations occupant un vaste territoire, sans qu'on puisse attribuer ce résultat à la supériorité intrinsèque du principe. Malgré ses imperfections organiques, la communauté triomphe dans ce cas spécial parce qu'elle se trouve soustraite à la concurrence, ailleurs irrésistible, des entreprises individuelles.

Enfin l'utilité des sociétés par actions se reconnaît encore à ce symptôme qu'elles remplacent souvent, dans une civilisation progressive, les communautés de travailleurs. Il est, en effet, dans la nature des choses que l'association des capitaux se substitue à celle des hommes, à mesure que les plus jeunes chefs de ménage, réclamant une situation indépendante, prennent la place précédemment occupée par les anciennes autorités gouvernementales et patriarcales; à mesure, en un mot, que les individus deviennent plus capables de commander et moins enclins à obéir,

D'un autre côté, les mêmes progrès continuant à s'accomplir au milieu de populations chez lesquelles rien n'entrave l'accumulation des capitaux et le libre développement des aptitudes, il se produit avec le temps une nouvelle transformation; et certaines sociétés par actions doivent à leur tour céder la place aux entreprises individuelles. Des familles-souches, élevées à une haute fortune par les travaux, les épargnes et les vertus de plusieurs générations peuvent alors aborder directement, à leur propre compte, les entreprises qui, sous les régimes antérieurs, n'étaient accessibles qu'aux communautés.

Tel est l'ordre des choses qui s'établit de plus en plus en Angleterre sous l'influence combinée des bonnes mœurs et de la liberté : les sociétés par actions qui, au commencement de ce siècle, s'appliquaient fréquemment aux industries usuelles, telles que le traitement des minerais métalliques ou l'élaboration des métaux, des bois, des cuirs et des matières textiles, ont été progressivement détruites par la concurrence des familles, et, pour ces spécialités, elles ne se présentent plus guère dans l'organisation britannique qu'à l'état d'exception. La même révolution s'accomplit maintenant, avec des circonstances décrites ailleurs en détail, dans les curieuses communautés de fondeurs des hautes vallées bergamasques¹.

Cette transformation est moins avancée chez nous : beaucoup d'industries accessibles aux familles sont encore exploitées par des sociétés d'actionnaires; on voit même, contrairement à ce qui a eu lieu en Angleterre, des pères de famille aliéner, au profit de ces sociétés, des industries patrimoniales. Ce mouvement rétrograde de la civilisation est provoqué en partie par nos révolutions politiques, qui introduisent dans toutes

1. *Les Ouvriers européens*, p. 133.

les branches d'industrie ou de commerce des éventualités redoutables que les Anglais n'ont guère à conjurer que pour l'exploitation des mines métalliques. Mais il faut surtout y voir une des conséquences les plus funestes de notre régime de succession. L'expérience apprend que les entreprises industrielles ne résistent pas plus de deux générations aux partages qui suivent la mort des chefs de maison : un homme prévoyant ne peut donc rendre son œuvre perpétuelle qu'en la cédant à des actionnaires. Nos descendants, lorsqu'ils seront revenus en cette matière à l'intelligence des vrais principes, auront peine à comprendre que, pendant près d'un siècle, notre loi civile ait refusé à la plus légitime, à la plus bienfaisante des associations, à la famille, la continuité qu'elle accordait à des associations factices et d'une moralité douteuse.

Les grandes sociétés par actions qui ont pour objet les banques, les mines et les entreprises de transport sont parfois administrées avec habileté et jouissent sous ce rapport d'une juste considération. Elles doivent habituellement ce succès à deux causes. En raison de leur importance, elles se présentent par beaucoup de points au contrôle des actionnaires et se trouvent préservées par là des abus propres aux petites entreprises. Elles donnent à leurs gérants des situations plus lucratives et plus douces que celles des industries privées, et elles peuvent par conséquent les choisir parmi les hommes les plus éminents. Cependant ceux-ci ont presque toujours acquis leur expérience et leur renommée à la salubre école du travail individuel ; c'est donc à celui-ci qu'il faut attribuer en grande partie les meilleurs résultats du régime collectif.

Ces sociétés exceptionnelles ne sauraient toutefois se garantir complètement des vices inhérents au principe même de la communauté ; et ces vices pèsent lourdement sur celles qui tiennent mal à propos la place de

l'industrie privée ou qui ne doivent leur existence qu'aux désordres de notre organisation sociale.

Le sentiment fécond qui porte les familles à s'identifier avec leurs entreprises, à restreindre leurs jouissances personnelles et à capitaliser par l'épargne les bénéfices, en vue d'étendre leurs opérations et de s'élever dans la hiérarchie sociale, n'a aucune prise sur une compagnie d'actionnaires. Ceux-ci, préoccupés de leurs propres affaires, renoncent volontiers à l'influence que donne la direction de la communauté, et ils s'effacent sans regret devant les gérants ; mais ils n'en tiennent que plus à la seule satisfaction qu'ils aient en vue, et ils veulent, à tout prix, obtenir de leur mise le produit le plus élevé. Ils exigent, en conséquence, que les bénéfices soient intégralement partagés. Ceux qui sont pénétrés de l'esprit d'épargne, entendent l'exercer exclusivement dans le cercle de leurs intérêts personnels, en s'aidant de toutes les ressources qu'ils peuvent tirer de leurs capitaux. Ce partage intégral des bénéfices sera toujours, pour les sociétés d'actionnaires, une cause irréremédiable d'infériorité.

Même lorsqu'elles disposent des gérants les plus habiles qu'ait pu former l'industrie privée, les sociétés par actions offrent rarement l'harmonie qui ne peut guère provenir que de l'unité de direction. Des assemblées d'actionnaires et des conseils délégués à cet effet doivent en principe contrôler la gestion ; et ces pouvoirs se tiennent rarement dans un juste milieu entre l'insouciance qui provoque les abus, et les empiétements qui détruisent l'initiative des gérants. De là, des fraudes ou des dissensions qui ruinent trop souvent les entreprises les mieux conçues.

Mais, ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, le principal vice des sociétés par actions, comme de toute communauté vouée aux arts usuels est l'indolence ou l'improbité de la gestion. Aucune influence ne saurait

communiquer aux gérants d'intérêts collectifs l'énergie que donnent au père de famille, travaillant pour son propre compte, le sentiment de sa responsabilité, et l'affection qu'il porte à sa femme et à ses enfants. Jamais on ne les voit, comme ce dernier, consacrer au travail tout leur temps et toutes leurs pensées, ou conjurer par des efforts surhumains l'effet de crises imprévues. Ils savent, en effet, que cette vie de dévouement leur assurerait à peine un supplément de bien-être et profiterait presque exclusivement à des actionnaires inattentifs et ingrats. Placé en présence d'une industrie accessible à une famille, tout homme habile et laborieux aimera mieux l'exploiter à son propre compte que se mettre au service d'une société d'actionnaires; et c'est ainsi que dans un ordre social exempt de privilèges et de règlements restrictifs, le travail individuel tend de plus en plus à se substituer au travail collectif.

Un autre vice habituel des sociétés par actions est la multiplication inutile du personnel dirigeant. Comme chacun peut le constater, beaucoup d'hommes influents se sont créés aux dépens des associés de véritables prébendes qui déjà ne sont pas mieux justifiées que ne l'étaient en 1789, après un siècle de décadence, celles de l'ancien régime.

On s'est donc complètement mépris en présentant les sociétés par actions comme le type d'une organisation générale qui remplacerait les industries de famille, systématiquement désorganisées par notre régime de succession. Le mouvement imprimé en ce sens par la loi civile et plus directement par l'institution des sociétés anonymes est, dans la plupart des cas, instable et rétrograde. Un plus grand développement de ces sociétés tarirait même bientôt les sources de prospérité que plusieurs d'entre elles ont trouvées dans l'intervention d'hommes éminents, formés préalablement à l'école de l'intérêt privé et de la responsabilité personnelle. La

pratique de ce régime amènerait d'ailleurs avec le temps la corruption que n'a pu éviter jusqu'à présent aucune agrégation humaine fondée sur un principe autre que celui de la famille. En confiant la plupart des intérêts commerciaux à des gérants et à des employés, on propagerait sans cesse les habitudes d'improbité et d'indolence au détriment des sentiments d'honneur et de devoir.

Les sociétés par actions ne sont donc point appelées, dans une bonne organisation sociale, à envahir tout le champ du travail. Elles doivent y rester à l'état d'exception et, sous ce rapport, on peut les assimiler aux grandes villes, éparses sur le territoire. Celles-ci, en effet, ne conservent leur bienfaisante influence que si, se présentant de loin en loin, au milieu de populations soumises aux salutaires influences de l'agriculture (§ 34), elles peuvent y recruter incessamment un personnel moral et énergique.

L'impuissance habituelle de ces sociétés de commerce et d'industrie, révèle assez l'erreur de ceux qui espèrent y trouver la solution des difficultés qu'opposent en France à l'agriculture le morcellement exagéré, l'instabilité et l'enchevêtrement des héritages (§ 34). D'après ce nouveau système, les communes composées d'un village et d'une banlieue très-morcelée seraient exploitées, dans une vue d'ensemble, par d'habiles ingénieurs élevés dans les écoles de l'État. Après s'être employés à détruire les agglomérations agricoles que les familles se plaisent à conserver partout où règne la Liberté testamentaire, la loi civile et les pouvoirs publics comprimeraient dorénavant en sens inverse les volontés individuelles et grouperaient d'innombrables parcelles en grands ateliers. Les inconvénients actuels du morcellement seraient évités sous un régime qui substituerait l'unité d'action à l'éparpillement des efforts, l'harmonie à l'antagonisme, la science à la routine, des

actionnaires enrichis par l'association à des propriétaires pauvres et impuissants. Cette perspective doit sourire à ceux qui voient dans le Partage forcé un principe immuable. Mais on chercherait en vain dans toute l'Europe, une commune rurale ayant adopté ce régime. Si la communauté appliquée aux industries manufacturières qui s'y prêtent le mieux échoue presque toujours, que peut-on en attendre pour l'agriculture, qui a été, de tout temps et dans toutes les civilisations, l'aliment par excellence du travail individuel? C'est sur ce point peut-être que mon enquête a été dirigée de la manière la plus soutenue (§ 8); et je n'hésite pas à affirmer que l'extension de ce régime aux petites propriétés de paysans ferait perdre aux populations rurales tout sentiment de libre arbitre et frapperait les nations d'un abaissement sans exemple.

La France se mettrait en contradiction avec la pratique des peuples les plus prospères, si elle continuait à favoriser les sociétés par actions, au détriment des industries de famille. La loi doit même se mettre en garde contre ces sociétés, non-seulement, comme on a dû le faire récemment, pour réprimer les actes blessant la probité, mais encore pour leur interdire certaines entreprises contraires à l'intérêt général. Ainsi, dans le cas où on accorderait dorénavant toute liberté aux personnes exploitant à titre individuel les gîtes carbonifères (§ 36), il conviendrait de conserver au moins un régime d'autorisation préalable pour les sociétés par actions qui se livreraient à cette même industrie. L'expérience nous a appris, en effet, que dans les districts carbonifères où les exploitations de famille ne sont point solidement établies, ces sociétés ont le pouvoir d'organiser des monopoles fort onéreux pour le public.

§ 46

LE VRAI RÔLE DES CORPORATIONS EST DE COMPLÉTER L'ACTIVITÉ INDIVIDUELLE, SANS JAMAIS L'AMOINDRIR.

Il en est des corporations comme des communautés : elles se montrent de plus en plus inférieures à la famille à mesure que la civilisation se perfectionne. Elles deviennent donc décidément nuisibles, lorsqu'elles prétendent envahir le champ de l'activité individuelle, et surtout lorsque, pénétrées de l'esprit de l'ancien régime, elles demandent l'influence aux privilèges et aux règlements restrictifs.

Cependant les transformations sociales font naître journellement des besoins nouveaux auxquels on ne peut pourvoir qu'à l'aide de corporations : les uns sont le symptôme d'une décadence qu'il faut réprimer par un effort temporaire; les autres, au contraire, accusent un progrès que doit féconder une institution permanente. Un examen rapide des principales spécialités auxquelles s'appliquent les corporations, signalera celles qui, correspondant à une civilisation progressive ou rétrograde, doivent être durables ou éphémères.

L'une des nécessités de toute organisation sociale est de secourir ceux qui ne peuvent pourvoir eux-mêmes aux besoins de leur famille, et surtout d'empêcher que certaines classes de la population ne vivent dans un état habituel de pauvreté. Ce problème est souvent résolu, dans l'orient de l'Europe, par le régime des engagements forcés, et, en Occident, par le maintien des engagements volontaires permanents ¹. Chacun trouve le bien-être dans l'organisation de la famille et dans les

1. Définition des ouvriers et des rapports qui les lient dans les diverses organisations sociales de l'Europe, aux maîtres, aux communautés et aux corporations. (Les *Ouvriers européens*, p. 16 et 17.)

bons rapports de l'ouvrier et du patron. Lorsque les mœurs s'altèrent, lorsque la prévoyance ne préside plus à la conclusion des mariages, lorsque les ouvriers perdent le respect et les maîtres l'esprit de patronage, lorsque enfin la liberté civile permet les écarts du vice et de l'imprévoyance, chaque famille dirigeante n'a ni la volonté ni le pouvoir de maintenir l'ordre dans le cercle de son influence. Il faut alors que celles de ces familles qui ont conservé le sentiment du devoir, s'associent pour agir en commun. Telle est l'origine de deux catégories de corporations ayant pour objet, la première de pallier les maux de la pauvreté, la seconde d'en détruire le germe.

Les corporations chargées de l'assistance des pauvres offrent une extrême diversité. Dans la majeure partie de l'Occident, elles sont purement volontaires; en Angleterre et dans plusieurs États allemands, elles sont constituées par la loi ou la coutume. Tantôt comme je l'indiquerai plus loin, elles se composent exclusivement de religieux; tantôt elles n'associent guère que des laïques. Les unes réunissent les deux sexes; les autres se composent exclusivement d'hommes ou de femmes. Quelques-unes se constituent seulement en vue d'un résultat à obtenir et n'ont qu'une existence de courte durée; la plupart n'aperçoivent point de limite prochaine à leur activité; il en est même, et c'est le cas habituel des hôpitaux et des hospices, dont la perpétuité est assurée par des dotations et par la possession de biens en main-morte. Ces innombrables corporations réunissent pour la plupart des personnes appartenant aux classes supérieures et se dévouant au soulagement des classes souffrantes; d'autres se composent seulement de personnes exposées elles-mêmes aux atteintes de la pauvreté. Enfin, certaines corporations, plus ou moins inspirées par une pensée morale ou philanthropique, se pro-

posent aussi de faire un emploi fructueux de capitaux : tel est le cas, par exemple, des sociétés d'assurances sur la vie, qui adoucissent les maux dérivant de la mort prématurée des chefs de famille et qui forment une transition entre les corporations et les communautés.

Ces corporations offrent, dans leur objet même, encore plus de variété que dans le principe de leur organisation : elles s'appliquent avec une infatigable invention à soulager tous les maux qui peuvent frapper les existences, depuis la naissance jusqu'à la mort. Elles dispensent les mères de famille des soins réclamés par les jeunes enfants ; elles pourvoient à l'instruction primaire et à l'apprentissage des professions ; elles président à la conclusion des mariages et au service des sépultures ; elles assurent à ceux qui sont dépourvus la nourriture de l'âme et du corps ; elles remédient à toutes les imperfections physiques ; enfin elles combattent par une multitude de combinaisons les divers désordres résultant du vice et de l'imprévoyance.

Ces innombrables entreprises fonctionnent sous nos yeux. Elles sont décrites par une littérature spéciale ; il serait donc superflu d'en donner ici une énumération plus détaillée. Je me bornerai à résumer les appréciations qui me sont suggérées par l'étude de ces institutions et par la fréquentation des personnes qui y dévouent leur temps et leur fortune.

Aucune théorie ne saurait justifier l'abandon de ceux qui souffrent ; toute conception tendant à provoquer l'avènement d'un meilleur ordre de choses et conseillant à une nation de rester impassible devant les maux actuels, frapperait les classes supérieures d'une véritable déchéance morale. Au risque de compromettre l'avenir et à défaut de meilleures combinaisons, il faut d'abord panser les plaies sociales avec les moyens qu'on a sous la main. Quelles que soient les conséquences de ce premier mouvement, il faut bénir les personnes bien-

faisantes qui se plaisent à y céder. Mais s'il est inhumain de disserter en présence de misères à secourir, il importe que la pratique de l'assistance ne donne pas le change à l'opinion publique. Ceux qui dirigent le mouvement social ne doivent pas perdre de vue que les corporations vouées au soulagement des malheureux ne sont pas complètement bienfaisantes; que plusieurs d'entre elles viennent même aggraver le mal, en donnant à la pauvreté un caractère endémique et en masquant les vraies conditions de la réforme.

Il est aisé de comprendre, en effet, qu'une corporation étrangère aux idées et aux intérêts des familles à secourir, ne peut produire autant de bien qu'un patron exerçant la charité privée, en faveur des familles attachées à sa maison et à sa fortune.

Le pauvre n'a aucun moyen d'acquitter par son respect, par son dévouement ou par des services personnels la dette qu'il a contractée envers des bienfaiteurs collectifs ou anonymes. Le sentiment de son impuissance lui inflige une humiliation dont la résignation chrétienne ne triomphe pas toujours facilement. C'est ainsi que se brise, entre les riches et les pauvres, le lien moral qui devrait être le principal bienfait de la charité.

Le riche, de son côté, n'est plus attiré vers le pauvre par les sentiments d'affection qui se créent spontanément parmi les générations successives de maîtres et de serviteurs, dont tous les membres naissent, vivent et meurent dans le contact le plus intime. Il quitte avec peine les jouissances du luxe qui l'entoure pour le triste spectacle du dénûment. Celui même qui s'impose ce devoir est inhabile à le remplir dans toute son étendue; car, en présence de personnes inconnues, il ne saurait trouver les paroles qui centuplent en pareil cas le prix du bienfait. Les personnes vouées aux services d'assistance constatent bientôt l'impuissance de cette inter-

vention, et les plus dévouées, renonçant à intervenir personnellement, se bornent à payer de leur bourse.

Rarement, d'ailleurs, les corporations laissent l'esprit de charité se développer librement : l'élan individuel y est presque toujours comprimé par des règlements qui atteignent le but matériel sans créer la solidarité morale. Le mal augmente lorsque, devenant plus riches, elles recourent à l'intervention de fonctionnaires salariés. Ceux-ci, en effet, tombent trop souvent dans l'indolence, la dureté et la corruption, vices habituels des organisations administratives (§ 63); et, dans ce cas, ils font naître chez les pauvres des sentiments de haine qui contrastent d'une manière regrettable avec l'esprit de l'institution. Alors même qu'elles échappent à ces vices, les grandes corporations qui gèrent par exemple les hôpitaux, les hospices et les maisons de travail absorbent inproductivement une partie des ressources qui devraient être affectées au soulagement des pauvres.

Les corporations qui évitent les inconvénients inséparables de l'intervention des fonctionnaires, et qui imposent à leurs membres les plus dévoués le travail personnel de l'assistance, donnent habituellement contre un autre écueil. Ce service exige beaucoup de temps et de sollicitude; il offre aux âmes d'élite un charme particulier; comme toute autre occupation régulière, il devient à la longue une sorte de besoin; enfin, il confère justement à ceux qui le remplissent la considération publique, et souvent même il devient un titre aux honneurs de la cité, de la province et de l'État. Au milieu des sociétés désolées par le paupérisme, ces mobiles tendent à constituer une classe qui forme de l'assistance publique son unique spécialité; qui, sans être oisive, reste étrangère à tout travail productif, et perd, dans une certaine mesure, le sentiment des besoins essentiels et des vrais rapports d'une bonne constitution sociale. Assurément, cette classe utile et respectable est

loin de trouver satisfaction à la vue des misères d'autrui; mais elle touche le mal avec quiétude; elle vise plus à le pallier qu'à le guérir, et parfois même elle perd toute aptitude à chercher le mieux. D'un autre côté, les gens qui peuvent compter sur ces secours périodiques se dispensent peu à peu des efforts qu'ils devraient faire pour échapper au dénûment.

Ces propensions, en se faisant jour librement parmi les corporations d'assistance publique, étendent sans cesse le domaine de la pauvreté; tandis que, sous le régime de la charité individuelle, elles sont balancées par la nécessité où se trouvent les donateurs de restreindre dans de justes limites les charges de l'assistance.

En résumé, les inconvénients de cette première catégorie de corporations s'exagèrent toujours par l'intervention de l'État, de fonctionnaires salariés et de personnes sans liaison habituelle avec les familles assistées; ils se réduisent d'autant plus que l'organisation sociale prend mieux le caractère du patronage (§ 50), et que les secours sont distribués en plus grande partie par ceux mêmes qui en font personnellement les frais. Cependant on n'échappera jamais complètement; en cette matière, aux vices de la corporation, et le vrai principe sera toujours de substituer à la charité administrative, exercée par des fonctionnaires, la charité privée exercée à titre individuel.

Il en est autrement de la seconde catégorie de corporations, de celles qui s'appliquent à détruire le germe de la pauvreté. Tendant toutes à développer les bonnes mœurs et la prévoyance, ou, en termes plus précis, le goût de l'épargne et de la propriété individuelle, elles ne sont jamais nuisibles et ne deviendraient inutiles que dans le cas où les populations seraient élevées à la perfection morale. Les unes, agissant indirectement par la persuasion, combattent l'ivrognerie, le concubinage

et les autres vices qui retiennent les masses dans une situation précaire ; d'autres, touchant de plus près au but, favorisent le placement et la fructification des épargnes ; enfin les plus fécondes, stimulant un des plus vifs instincts de l'humanité, font naître chez les individus le désir de posséder l'habitation de famille, avec ou sans dépendances agricoles.

Parmi les corporations qui se rattachent à ce dernier principe, on peut citer avec éloge la corporation des mines du Hartz, la société des cités ouvrières de Mulhouse, et surtout les *Land Societies* de l'Angleterre. On ne saurait trop louer celles qui, restant étrangères à tout intérêt de spéculation et à tout antagonisme politique, acquièrent de vastes terrains à proximité des agglomérations urbaines ou manufacturières, pour les répartir par lots entre les familles laborieuses qui consentent à s'imposer les privations de l'épargne. Plusieurs centaines de corporations pratiquent dans la Grande-Bretagne ce principe, qui paraît n'être encore suivi en France que dans la seule ville de Mulhouse (§ 25). Le relâchement des mœurs privées et des liens sociaux donne aujourd'hui aux corporations de ce genre une opportunité toute spéciale. Les gens de bien qui sont prêts à se dévouer à la réforme sociale de notre pays ne peuvent faire une application plus utile de l'esprit d'association.

La troisième catégorie de corporations a pour objet d'assister les familles peu aisées, dans certains cas spéciaux et accidentels où elles seraient atteintes par la pauvreté. Ces corporations groupent non plus des bienfaiteurs, mais les assistés eux-mêmes, qui se secourent mutuellement à l'aide d'un fonds constitué à cet effet. Quelques corporations subventionnées par des patrons associés ont en partie le caractère des sociétés de bienfaisance ; ordinairement, et surtout en Angleterre, le

fonds de secours est constitué en entier par les associés qui en profitent. En France, on donne à leurs nombreuses variétés la dénomination générale de sociétés de secours mutuels. Leur destination presque unique est d'assurer la subsistance de chaque associé en cas de maladie et de pourvoir aux frais de ses funérailles. Elles se comptent aujourd'hui par milliers dans chaque région manufacturière de l'Occident, et elles y rendront de véritables services, aussi longtemps que durera le régime de l'indépendance absolue du patron et de l'ouvrier.

Suivant une opinion fort répandue, ce régime envahira de plus en plus la civilisation moderne et les cas nombreux de patronage qu'on observe encore sont les derniers vestiges d'un ordre de choses qui ne saurait se perpétuer. Beaucoup de personnes se trouvent donc disposées à voir dans les sociétés de secours mutuels les germes d'une nouvelle organisation sociale. A leur point de vue, ces sociétés concilieraient la sécurité des familles avec la fécondité du travail individuel; elles ne feraient d'ailleurs qu'appliquer aux besoins de notre époque un des principes fondamentaux des anciennes corporations d'arts et métiers. Je ne vois pas cependant que l'étude du passé et du présent justifie cette assimilation et confirme les espérances qu'on en déduit pour l'avenir.

Ainsi que je l'indiquerai plus loin, la sécurité des existences individuelles dans les anciennes corporations professionnelles se fondait, non comme on le répète journellement, sur la mutualité, mais sur le monopole; et les charges de cette sécurité pesaient non sur les membres des corporations, mais sur le public qui en achetait les produits.

Quant au présent, les sociétés de secours mutuels apportent assurément un palliatif à certains maux, mais elles ne tarissent pas les sources du paupérisme; on peut même constater que la multiplication de ces so-

ciétés est un des symptômes les plus sûrs de l'accroissement du mal. Leur impuissance à cet égard est véritablement organique, et l'on s'explique pourquoi elles ne peuvent s'élever au-dessus du rôle modeste qu'elles remplissent. Les principales sources de la misère, notamment l'intempérance et les autres vices de la jeunesse et de l'âge mûr, la vieillesse et les infirmités prématurées, les chômages, les désordres atmosphériques, les épidémies et les autres calamités publiques ou privées, ne seront jamais palliées par la mutualité.

Pour atteindre ce but, les populations imprévoyantes devraient se soumettre dès le plus jeune âge à une discipline et à des privations qui jusqu'à ce jour n'ont été imposés que par le régime patriarcal¹, ou par les coutumes de paysans propriétaires. Or, peut-on supposer que les jeunes générations des villes manufacturières, abandonnées aujourd'hui sans frein, dès l'âge de 16 ans², aux appétits les plus grossiers, renonceraient spontanément à leur imprévoyante liberté?

C'est en vain que de faux amis font entrevoir aux classes ouvrières la possibilité de s'élever par des combinaisons économiques, sans l'appui des classes dirigeantes, et en prenant devant celles-ci une situation analogue à celle que la bourgeoisie sut conquérir dans l'ancien régime devant la classe privilégiée. Il y a sous ce rapport entre les anciens bourgeois et les ouvriers de tous les temps cette différence radicale que ceux-ci n'ont jamais formé une classe circonscrite et que les hommes de talent qui surgissent parmi eux sont conduits, par le succès même, à prendre une autre conditions³. On peut concevoir sans doute un avenir prochain dans lequel les ouvriers, élevés tous à la dignité de propriétaires,

1. *Les Ouvriers européens*, p. 61.

2. *Ibidem*, p. 20; p. 146 et 147; p. 260 et 261.

3. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. IV, p. 387.

c'est-à-dire ayant au moins en propre le foyer domestique (§ 25), seraient soustraits aux atteintes de la pauvreté. Cette situation leur est déjà acquise dans des civilisations¹ qui, au point de vue des ressources physiques et intellectuelles, restent inférieures à la nôtre. Mais ce progrès ne saurait sortir d'un simple mécanisme financier : il est subordonné à la réforme des mœurs et des rapports privés, et il ne sera accompli qu'à l'aide d'une forte discipline imposée aux jeunes générations par les familles-souches (§ 30) et par des patrons bienveillants (§ 50). En résumé, il serait encore dangereux de donner ici le change à l'opinion sur le rôle de l'association. Les sociétés de secours mutuels n'opposent qu'un palliatif à un ordre de choses vicieux ; elles sont l'indice plutôt que le remède de la misère ; elles décèlent un commencement de désorganisation sociale, quand elles s'appliquent à des femmes cherchant, dans une institution factice, la protection qu'elles ne peuvent dignement recevoir qu'au foyer domestique (§ 26) ; enfin, elles ne peuvent contribuer à l'extinction du paupérisme ; et dès que ce but sera atteint (§ 50), elles deviendront inutiles.

Les corporations de la quatrième catégorie ont été en quelque sorte, au moyen âge, le fondement du régime manufacturier, et elles ont conservé jusqu'au XVIII^e siècle une situation prépondérante. Dans chaque métier, elles groupaient de petits chefs d'industrie travaillant près du foyer domestique, avec le concours de la famille renforcée au besoin d'aides et d'apprentis. Elles amortissaient la concurrence en limitant le nombre des maîtres et des ouvriers, et donnaient par conséquent à ceux-ci la sécurité aux dépens des consommateurs. Elles sont fort nombreuses encore dans l'Allemagne méridio-

1. Les *Ouvriers européens*, p. 50, 87, 104, 110, 116, etc.

nale, où sous le nom d'*Innungen* et de *Zünfte*¹, elles s'appliquent à beaucoup de métiers usuels. Elles sont représentées, en Suède, par les *Bergslags*², circonscriptions de mines où les fonderies sont en nombre limité; en France, par les corporations de boulangers³ de Paris et de Lyon, par les corporations de voitures de place, d'agents de change, de courtiers, de notaires, d'avoués, d'huissiers, de commissaires priseurs, etc., rétablies sous le premier Empire et parfois avec aggravation du monopole qu'elles exerçaient sous l'ancien régime.

En opposant la détresse qui frappe aujourd'hui les populations manufacturières au bien-être dont elles jouissaient autrefois, on a été parfois conduit à prôner le principe des anciennes corporations d'arts et métiers, et même à en proposer la restauration partielle. Rien ne justifie ce retour vers le passé. Une étude approfondie faite récemment sur l'une de nos corporations fermées⁴ et le vote d'un des grands corps de l'État⁵ ont mis en lumière l'erreur qu'on a commise en les rétablissant. Au milieu d'une foule d'abus, ces corporations offrent trois vices principaux justement antipathiques à l'esprit moderne : elles exercent un monopole non justifié par l'intérêt public et fort onéreux pour le consommateur; elles donnent appui à une déplorable tendance qui s'est manifestée de tous temps parmi les petites bourgeoisies

1. *Les Ouvriers européens*, p. 127.

2. *Ibidem*, p. 97.

3. Supprimées, depuis que ces lignes ont été écrites, par le décret du 30 septembre 1863.

4. Rapport, déjà cité, sur les commerces du blé, de la farine et du pain.

5. *La question du pain*, ou précis sommaire du passé et de l'avenir de la boulangerie parisienne, à l'appui de la réforme proposée en octobre 1862 par le conseil d'État. Paris, 1862; 1 broch. in-8°, chez Victor Masson et fils. — *Le blé et le pain*, par M. J.-A. Barral; 1 vol. in-12, Paris, 1863.

urbaines, celle qui comprime l'essor des individualités les plus habiles et les plus intelligentes¹; enfin elles annulent une des principales forces de la civilisation moderne, la liberté du travail. Mais le plus grand danger qu'offrent, de notre temps, les corporations fermées est de consacrer une idée fausse et de pervertir l'esprit public.

Assurément on rétablirait la stabilité des existences, trait excellent de la civilisation du moyen âge, en revenant aux corporations fermées et aux engagements forcés; mais on détruirait en même temps la liberté du travail, qui, malgré quelques désordres temporaires (§ 49), donne à notre époque une supériorité si évidente sur les temps passés. Il est aussi nécessaire que jamais d'assurer l'existence de la famille; mais nous devons tirer de l'emploi intelligent du libre arbitre le résultat que nos pères obtenaient plus facilement du régime réglementaire. Pour atteindre ce but, nous devons avoir sans cesse en vue les deux écueils habituels de toute réforme: nous éviterons l'utopie en fondant l'agriculture et l'industrie manufacturière sur la famille-souche et le patronage volontaire; nous échapperons à la routine, en repoussant définitivement,

1. Les syndics élus par les 930 boulangers de Paris, interprètes des passions jalouses de la majorité, et conservant, sous ce rapport, l'esprit des anciennes corporations, trouvaient que la situation de chacun n'était pas suffisamment garantie contre les entreprises d'une minorité trop prospère, par les règlements qui ont limité jusqu'en 1863 le nombre des maîtres et des boutiques. Par une pétition adressée en 1860 à M. le préfet de la Seine, ils demandaient dans les termes suivants, que, désormais, on limitât, en outre, le nombre des fours : « Les moyens de
• restreindre les grandes boulangeries sont faciles à trouver. Il suffira
• de faire suivre la délivrance d'un numéro de boulangerie de l'obligation qui accompagne la délivrance des numéros de voitures; on
• donnera à chaque titulaire le droit d'ouvrir et d'exploiter seulement
• une quantité de fours déterminée. Sans doute, il y aura toujours des
• boulangers plus ou moins habiles, plus ou moins intelligents; il se
• produira toujours des inégalités, mais, dans ces limites, elles seront
• moins préjudiciables... »

avec les Anglais et les Américains du Nord, les corporations fermées.

Parmi les corporations qui ne se rapportent plus, comme les précédentes, à une situation malade, et qui doivent, au contraire, se multiplier à mesure que les nations deviennent plus saines, il faut maintenant citer une cinquième catégorie, groupant, sans préoccupation de gain, pour une multitude d'œuvres libérales, tous les hommes éminents de la civilisation européenne. Telles sont les sociétés de savants, de littérateurs et d'artistes qui se dévouent à la recherche et à la propagation du vrai, du bien et du beau. L'utilité de ces institutions ne peut guère soulever de controverses; il n'en est pas de même des questions qui se rattachent à leur organisation, aux règles qu'elles ont à suivre et aux écueils qu'elles doivent éviter. Les principes que l'on prend de nos jours pour guides en cette matière se résument dans les termes suivants.

Les corporations dont l'action est la plus bienfaisante, sont animées d'un profond sentiment de tolérance; tout en aimant la tradition et les vieilles renommées, elles accueillent avec bienveillance l'innovation unie à un certain mérite; et dans cette voie elles ne s'arrêtent qu'aux limites posées chez tous les peuples civilisés par le respect des convenances. Redoutant par-dessus tout les doctrines exclusives et les systèmes préconçus, elles ne prétendent point diriger l'esprit humain et elles se gardent d'ériger en principe leur infailibilité. Sauf les cas où elles croient devoir provoquer, par des récompenses pécuniaires, certains efforts spéciaux, elles évitent en général de porter des jugements qui pourraient propager l'erreur ou cacher la vérité. Leur mission principale est de porter les travaux qu'on leur présente à la connaissance du public, qui a seul qualité pour juger en dernier ressort.

Les corporations, pénétrées des meilleures tendances de l'esprit moderne, évitent ce premier écueil en repoussant les systèmes restrictifs de recrutement qui les abaisseraient à l'état de coteries ; et elles se font un devoir de choisir leurs membres dans toutes les opinions et dans toutes les écoles. Elles fondent leur indépendance sur les contributions volontaires de leurs membres ; en sorte que pour augmenter autant que possible leurs moyens d'action, elles se trouvent conduites à appeler dans leur sein non-seulement les savants, les littérateurs et les artistes, mais encore les esprits libéraux qui se plaisent à les fréquenter et à leur accorder un généreux patronage ; elles rapprochent donc par d'honorables liens de confraternité toutes les classes qui ont intérêt à se réunir. Ainsi constituées, les corporations offrent un haut caractère d'impartialité, et se trouvent par conséquent en mesure de pressentir le jugement que le public portera des œuvres de leurs clients. Cette organisation ne les empêche pas de mettre en relief les hommes éminents qui font la gloire de chaque compagnie : ceux-ci, en effet, sont naturellement portés aux honneurs par des élections libres, et ils prisent d'autant plus ces distinctions qu'elles sont, à vrai dire, conférées par l'opinion publique.

Les corporations vouées aux arts libéraux ne sauraient guère, dans ces conditions, donner prise aux reproches qu'ont encourus les institutions analogues créées sous l'inspiration de l'ancien régime européen. Loin de décourager ceux qui veulent sortir des voies battues, elles leur offrent le concours de leur publicité, et les mettent en contact avec les juges compétents. Ainsi se trouve écartée chez les peuples tenant à honneur de récompenser les talents, une cause incessante d'inquiétude et d'agitation ; car on peut répondre à ceux qui se disent méconnus ou opprimés que le jugement du public a constaté leur erreur et leur impuissance. Enfin ces cor-

porations ne sont point soumises à l'obsession qu'exercent habituellement les pouvoirs publics sur les institutions placées sous leur dépendance; et elles ne peuvent être soupçonnées de s'ériger en tribunal pour donner appui aux doctrines que l'autorité veut faire prévaloir. Il leur répugnerait de se faire les agents de la science officielle, c'est-à-dire de l'un des fléaux qui ont le plus entravé le progrès de la civilisation. En résumé, elles protègent, autant que possible, la pensée humaine, elles ne l'oppriment jamais.

Ces principes sont généralement pratiqués par les institutions qui se fondent aujourd'hui; et l'on peut citer comme un des meilleurs types de cette libérale organisation, l'Association britannique pour le progrès des sciences. Composée de toutes les personnes honorables qui veulent contribuer de leur bourse à ce progrès, elles tiennent chaque année leurs assises dans une grande ville du Royaume-Uni, désignée à l'avance, où tous les membres affluent avec leurs femmes et leurs filles, où se groupent par spécialités les jeunes talents, les réputations établies et les hautes sommités sociales. Chaque jour, des lectures, des excursions scientifiques et un banquet, donnent occasion de récompenser par de chaleureuses ovations les hommes de mérite épars dans le pays, et les utiles travaux accomplis dans le cours de l'année. Dans ces conditions, la science établit des liens intimes entre les individualités les plus intelligentes de la nation; plus féconde sous ce rapport que la religion, qui crée souvent l'antagonisme entre les diverses croyances, plus efficace et plus digne que les distractions futiles de nos réunions habituelles, elle fait contre-poids aux divisions provoquées par la concurrence des intérêts, par la distinction des rangs et par la lutte des partis. L'Association britannique assure, par un recueil spécial, une large publicité à toutes les œuvres scientifiques qui lui sont présentées, et elle con-

serve ainsi le souvenir de ces manifestations annuelles de la vie nationale.

En Allemagne, les corporations de science et d'art n'opèrent point exclusivement, comme l'Association britannique, par la centralisation des travaux, combinée avec le changement du lieu des assises annuelles. Mais, comme cette dernière, elles rapprochent les classes libérales et propagent le mouvement intellectuel dans le corps social tout entier, en se constituant avec l'appui des influences locales sur tous les points du territoire, puis en se réunissant chaque année en un congrès.

Les grandes académies créées sur le Continent pendant les quatre derniers siècles n'ont point d'abord adopté ces organisations propres aux temps modernes; mais elles ont corrigé par une saine pratique les vices de leur institution, et elles ont pu ainsi, sans blesser l'opinion publique, négliger le progrès des temps et conserver leurs illustres traditions. L'Institut de France est particulièrement dans ce cas, bien que l'occasion de briser les liens du passé se soit souvent offerte. Détruit avec l'ancien ordre social (1792), rétabli sous le Directoire (1795), réorganisé sous le Consulat (1803) et sous la Restauration (1816), complété sous le gouvernement de Juillet (1832) et sous le second Empire (1855), il persiste, dans la forme, à procéder de l'ancien régime plus que de l'esprit moderne. Il échappe à l'intolérance et à la routine par l'influence du milieu social et par le caractère personnel de ses membres; mais son organisation même donne prise à des inconvénients sérieux.

Les cinq académies de l'Institut sont des corporations fermées, comprenant seulement une faible partie des hommes qui se dévouent à la culture des cinq spécialités correspondantes de la science et de l'art. Renouvelant leur personnel seulement à l'occasion de la mort de leurs membres, et ayant le devoir de récompenser par leur choix les plus longues suites de travaux utiles, elles

donnent à la vieillesse une influence trop prépondérante ; elles peuvent, surtout en ce qui concerne les travaux de goût et d'imagination, n'être pas assez accessibles aux idées de la jeunesse. Sans doute, elles puisent beaucoup de force et de dignité dans leurs habitudes de libre recrutement ; cependant elles ne sont point complètement indépendantes de l'autorité. Celle-ci, en effet, s'est réservé sur l'admission des nouveaux membres un droit de veto ; elle fournit le palais où se tiennent les séances ; elle pourvoit aux dépenses et donne même un subside aux académiciens. Malgré leur modération et leur prudence, les académies de l'Institut ne se refusent pas toujours à prendre un rôle officiel, et elles interviennent parfois dans le jugement des doctrines ou dans le choix des hommes destinés à certaines fonctions publiques. Le simple recrutement des membres nouveaux et la distribution des prix nombreux soumis à leur arbitrage s'imposent comme des arrêts au milieu des controverses du monde savant. Les académies blessent ainsi dans leurs intérêts ou dans leurs convictions beaucoup de personnes qui, ne pouvant lutter à armes égales contre un corps constitué, se déclarent opprimées par l'ignorance, la passion et l'esprit de coterie. Elles semblent hostiles aux talents que ne peuvent admettre leurs cadres inflexibles ; et, quand il y a lieu de nommer un nouveau membre, on voit naître entre les candidats, comme entre les juges, des haines violentes. En ces occasions elles provoquent le plus stérile labeur ; elles excitent en outre la rancune des individualités médiocres et inquiètes qui, se sentant écartées des honneurs scientifiques par des barrières infranchissables, s'appliquent à dénigrer les plus hautes renommées.

L'Institut de France donne lieu à une autre objection. Exigeant de ses membres titulaires la résidence à Paris, il exagère au delà de toute limite notre cen-

tralisation dans les branches d'activité où elle se justifie le moins. En effet, les savants et les hommes de lettres devant leur renommée à des travaux accomplis dans les provinces, au contact des lieux, des monuments et des hommes, se trouvent mis en demeure de renoncer à ces travaux et de s'arracher à leurs relations, ou de rester privés d'une distinction que l'opinion considère comme le couronnement nécessaire d'une grande carrière scientifique ou littéraire. Il provoque l'appauvrissement intellectuel des provinces, en excitant les hommes éminents à abandonner les localités où ils se sont formés, et en les empêchant d'y faire école. L'Institut est donc moins apte que les institutions analogues d'Allemagne et d'Angleterre à produire les bienfaits qu'on doit attendre des corporations scientifiques et littéraires : il laisse la jeunesse isolée et hostile, au lieu de la grouper par les liens de l'affection et de l'intérêt autour des maîtres et des patrons ; il divise plutôt qu'il ne réunit les personnes vouées aux professions libérales, et il ajoute ainsi de nouveaux éléments à l'antagonisme développé chez les classes dirigeantes par nos incessantes révolutions politiques ; enfin il affaiblit dans les provinces le mouvement intellectuel sans établir au profit de la capitale une compensation complète. Par son principe même, il amoindrit ou entrave les corporations libres qui tendent à propager dans les provinces la culture des sciences, des lettres et des arts ; il contribue donc indirectement, malgré la renommée de ses membres, à faire passer chez certains peuples étrangers la prépondérance intellectuelle dont la France a joui pendant les deux derniers siècles, alors que les souverains de l'Europe fondaient leurs académies avec le concours de nos savants et de nos hommes de lettres.

D'un autre côté, l'organisation de l'Institut de France est en harmonie avec les tendances imprimées par l'ancien régime au génie national ; et, comme je l'ai remar-

qué, les rares critiques qu'on lui adresse s'inspirent de rancunes personnelles plutôt que d'un sentiment élevé d'intérêt public. J'explique ce fait par deux raisons. En premier lieu, la France a été jusqu'à ce jour portée vers la liberté moins par une conviction réfléchie que par la passion politique : lors donc que celle-ci sommeille, et tel est le cas pour les questions scientifiques et littéraires, la France revient aux instincts que lui ont inculqués les quatre derniers règnes de l'ancien régime; elle oublie le droit commun pour retomber dans le privilège. En second lieu, dans ces moments de calme, on aperçoit l'amoindrissement qu'apportent à notre constitution sociale le Partage forcé (§ 20) et les autres systèmes restrictifs qui empêchent la conservation des grandes individualités; on cherche alors à relever par le privilège les supériorités naturelles que le droit commun abaisse systématiquement.

L'Académie française, où doivent être réunies les quarante notabilités de la littérature, de l'éloquence et de la politique, est peut-être l'institution qui tempère le mieux cet amoindrissement des existences, l'un des vices de notre constitution sociale. Plus il devient difficile aux familles de conserver, sous notre régime restrictif, la notoriété créée par d'illustres aïeux, et plus l'opinion se rallie à une corporation qui relève l'ascendant du mérite personnel par l'éclat du privilège et de la tradition. Et quand je compare les trop rares solennités dans lesquelles nous sentons encore vibrer le sentiment national, il me semble que l'admission d'un membre dans cette illustre compagnie est l'une de celles qui se placent au premier rang. Au surplus, les choix de l'Académie française, pouvant être aisément contrôlés par l'opinion, sont ceux qui donnent le moins de prise aux inconvénients généraux du système; et c'est ici le lieu de remarquer que l'un des inconvénients de l'ins-

titut est de confondre dans un moule commun cinq institutions essentiellement différentes.

L'organisation de l'Institut est un nouvel indice du besoin social qui nous a conseillé de rétablir, au moyen d'institutions privilégiées, les grandes situations que nous ne pouvons plus faire surgir de la Liberté testamentaire. Nous retrouvons donc ici, sous une nouvelle forme, le désordre que j'ai plusieurs fois signalé : le même instinct de grandeur qui fondait, en 1806, les majorats, consolidait les académies fermées de l'Institut, l'École polytechnique et les corps savants, en nous écartant de la voie libérale que l'Angleterre suit avec une si louable persévérance, depuis l'époque où la France en est sortie. Mais toutes les réformes se tiennent : la propension qui nous ramène aujourd'hui, avec un sentiment plus réfléchi que celui de 1789, vers les institutions des Anglo-Saxons (§ 53), trouvera encore ici une application utile : la pratique de la liberté, qui doit être si bienfaisante pour la famille, ne sera pas moins féconde pour la science et pour l'art !

Je viens d'expliquer qu'un avenir brillant est réservé, dans une civilisation progressive, aux corporations vouées aux sciences, aux lettres et aux arts ; j'ajoute qu'il n'en faut pas exagérer l'importance. Elles sont les réservoirs plutôt que les ateliers du travail ; car ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'elles peuvent utilement entreprendre une œuvre commune. Leur principale mission consistera toujours à mettre en lumière les travaux soumis à leur patronage : ici encore, le travail utile se trouve dans l'effort individuel et non dans l'association proprement dite.

Les corporations vouées au progrès de l'ordre intellectuel et moral ne sont guère fécondes que lorsqu'elles ont un caractère privé ; mais celles qui doivent agir en permanence n'acquièrent la stabilité nécessaire que lorsqu'elles disposent de ressources créées par la piété

et le dévouement des générations antérieures. Les biens en mainmorte ainsi accumulés doivent être administrés par des hommes jouissant de l'estime publique, agissant avec une complète indépendance selon le vœu des fondateurs, et contrôlés par l'autorité. Les fondateurs qui assurent le mieux la pureté de leur institution sont ceux qui en attribuent l'administration à leurs descendants : cette organisation est également favorable, et aux œuvres de bien public toujours pourvues de patrons zélés, et aux familles-souches qui se trouvent préservées de la corruption, souvent même excitées à la vertu, par ces majorats d'influence morale. C'est ainsi qu'on voit, en Angleterre, beaucoup de familles trouver une considération légitime, en même temps qu'une occasion de dévouement, dans l'administration d'une fondation utile, due à la générosité de leurs aïeux. Ce cas est fréquent pour les grandes institutions scientifiques et littéraires des îles Britanniques, aussi bien que pour les institutions religieuses et charitables.

Les corporations que je groupe dans la sixième catégorie ont pour objet la réforme ou la conservation de l'ordre moral. Cette mission est le but essentiel des sociétés humaines; toutes les civilisations progressives ont dû y pourvoir; avec des formes et même des solutions différentes, elles ont toutes trouvé le même moyen, la pratique d'une religion. Chaque communion religieuse pourrait donc être à la rigueur considérée comme une corporation composée de tous les croyants pénétrés des mêmes convictions et soumis à une discipline uniforme; mais on comprend que les liens religieux, qui réunissent parfois toutes les populations d'un continent, restent en dehors de la défluition assignée dans le présent chapitre à l'association. D'un autre côté, les religions se dévouent à la morale avec plus d'ardeur que les corporations précédentes à la science et à l'art; et

elles rendent moins nécessaires les corporations spéciales.

Comme je l'ai indiqué ci-dessus (§ 11), la Société des Amis offre l'exemple d'une communion religieuse dont tous les membres sont également tenus de concourir à la propagation de l'ordre moral. Mais en constatant le petit nombre d'adhérents que cette association réunit après trois siècles d'efforts continus, on doit conclure, même en se fondant simplement sur l'expérience, que toutes les autres communions ont judicieusement agi en attribuant, d'une manière spéciale, cette haute mission à un clergé. Plusieurs religions de l'Asie, et, dans le christianisme, les catholiques grecs ou romains, ont en outre confié plus spécialement la culture de certaines aptitudes morales à des associations distinctes du clergé séculier, qu'on peut classer sous le nom générique de corporations religieuses.

Ces corporations ont fourni, depuis la fondation du christianisme, d'excellents moyens de propagande morale, mais elles ont aussi donné lieu à de graves abus : il serait donc également regrettable de méconnaître ou d'exagérer la part qu'elles doivent prendre à l'œuvre de la réforme.

Les corporations religieuses ont rempli à leurs époques de ferveur quatre fonctions principales que je vais successivement rappeler en signalant celles qui, à l'avenir, seront plus utilement exercées par les laïques.

La première fonction des corporations religieuses est de donner, en dehors des intérêts du monde, l'exemple de la vie chrétienne, et d'offrir à Dieu les prières qui lui sont le plus agréables, celles qu'inspirent le renoncement individuel, la recherche de la vie future et le dévouement absolu au progrès moral de l'humanité ¹.

1. Cette fonction fondamentale des religieux a été décrite en termes éloquents par M. le comte de Montalembert. (*Les Moines d'Occident*, tome I^{er}, introduction (ch. II et IV).

Toujours exposés à la corruption, comme l'ont été leurs ancêtres, les modernes continueront à tirer un grand secours de ces corporations ; mais le personnel consacré désormais à ce haut ministère sera relativement moins nombreux qu'il ne l'était aux temps de saint Jérôme et de saint Benoît. Les hommes qui se complaisent dans la vertu et dans la paix ne sont plus obligés d'aller, ni dans les déserts de la Thébàïde pour fuir la corruption païenne, ni de se réfugier dans le cloître pour échapper aux violences de la féodalité. Appuyés sur la religion, gouvernant leur foyer domestique en toute liberté, et pouvant par conséquent le défendre contre l'incessante invasion du péché originel (§ 28), beaucoup de chefs de famille de l'Europe occidentale maintiennent aujourd'hui leur race à un haut degré de perfection morale. On n'ajouterait rien à l'ascendant des corporations religieuses en y admettant des personnes qui ne s'élèveraient pas, sous ce rapport, au-dessus du niveau atteint par ces familles d'élite. Accumuler dans les cloîtres des individualités inférieures à celles qu'on rencontre journellement dans le monde, ce n'est pas, comme le croient des catholiques peu éclairés, faire preuve de dévouement à la religion ; c'est préparer le retour de la corruption monacale ¹, c'est-à-dire de l'un des fléaux dont la civilisation chrétienne a eu le plus à souffrir.

La deuxième fonction est de seconder le clergé sécu-

1. Depuis 1833, époque où je visitai pour la première fois l'Espagne et depuis 1838, date de mon premier voyage en Italie, j'ai personnellement observé beaucoup de faits relatifs à ce genre de corruption. Cependant, en me référant aux motifs déjà indiqués (§ 14), je ne crois pas opportun d'en faire ici l'exposé méthodique. M. le comte de Montalembert, dans l'introduction de l'ouvrage cité ci-dessus, a déjà signalé plusieurs causes de ces abus. Mais cette mission ne pourra être complètement accomplie, pour les divers ordres religieux, que par les hommes éminents qui les ont ramenés de nos jours à leur pureté première.

lier dans l'exercice du culte public. Elle a pris une grande importance aux époques où ce clergé, tombé dans la tiédeur ou livré au désordre, devait être rappelé par cette salutaire concurrence au sentiment de ses devoirs. Cette partie de l'œuvre des corporations a été remplie avec éclat, une première fois au temps de saint Bernard quand la corruption commença à envahir le régime féodal, une seconde fois au temps de saint Vincent de Paul quand les localités, n'ayant plus la protection donnée par ce régime, se trouvèrent exposées, pendant les guerres civiles, à l'oppression des armées devenues permanentes. Elle est maintenant terminée, en premier lieu parce que nos clercs séculiers ont repris des mœurs exemplaires, en second lieu parce que le danger d'une rechute est conjuré pour eux par l'exemple des protestants et par le frein de la libre discussion (§ 15). Cependant la mission subsiste pour un détail essentiel du ministère ecclésiastique, pour la propagation de la vérité par l'éloquence de la chaire. Cet enseignement est plus que jamais opportun à une époque où il ne s'agit pas seulement de maintenir la pureté du dogme et la régularité de la discipline, mais où il devient urgent de repousser l'attaque dirigée par les sceptiques contre la chrétienté tout entière. Depuis que des laïques doués de talents supérieurs s'emploient avec passion à détruire les croyances religieuses, il est nécessaire que plusieurs corporations, débarrassées des soucis qui pèsent sur les chefs de famille ou sur les clercs séculiers, consacrent leurs membres les plus éminents à la défense de la religion. Tant qu'il existera des peuples sauvages dégradés par de grossières superstitions, l'une des attributions des corporations religieuses sera de propager parmi eux la connaissance de Dieu et la pratique de l'ordre moral. Cependant, à l'avenir comme dans le passé, cette propagande, pour être bienfaisante, devra être exempte de contrainte et demander exclusi-

vement ses moyens de succès au dévouement et à l'ascendant moral des missionnaires.

La troisième fonction a pour objet la culture des sciences et des lettres. Les corporations, après l'avoir longtemps exercée à titre exclusif, ont dû peu à peu la céder aux laïques et elles ne sauraient viser à en reprendre aujourd'hui le monopole. Cependant, elles ont le devoir de maintenir leur supériorité dans la théologie et dans l'histoire des religions et par conséquent d'étudier à fond les sciences profanes qui s'y rattachent. Les corporations vouées à ce vaste ensemble d'études deviennent chaque jour plus indispensables, non-seulement pour former les orateurs et les écrivains voués à la défense des vérités religieuses, mais encore pour créer le personnel qui, selon les principes exposés au paragraphe suivant, doit coopérer, concurremment avec les laïques, à l'enseignement supérieur des sciences et des lettres. Lorsque la distinction de l'Église et de l'État sera enfin établie (§ 45), toute famille enrichie par le travail sera moralement tenue de consacrer une partie de son épargne à la fondation ou à l'entretien de quelques institutions scientifiques et littéraires illustrées par un petit nombre de religieux éminents.

La quatrième fonction enlève les religieux à leur premier et principal devoir, à la pratique exclusive des vertus du cloître, pour les mêler aux intérêts de la société. C'est ainsi que dans les premiers siècles du christianisme, les corporations ont défriché les forêts, cultivé les champs, exploité les mines, exercé presque tous les arts usuels ou libéraux (§ 32) et fondé, pour subvenir à ces diverses entreprises, une multitude d'agglomérations urbaines ou rurales. Enfin, lorsqu'elles ne réussissaient pas à assurer, par l'exemple du travail et par une forte discipline morale, le bien-être de toutes les familles soumises à leur patronage, elles assistaient par l'aumône, ou par leurs services personnels, les indi-

gents, les malades et les infirmes. Depuis que les industries agricoles et manufacturières ont été portées à un si haut degré de perfection par les laïques, les religieux ne sauraient se flatter de concourir, en luttant avec eux, au progrès de la civilisation. Les corporations ont sagement renoncé ¹ pour la plupart à la pratique des arts usuels. Elles n'exercent même plus qu'un petit nombre de professions libérales et, parmi celles-ci, l'enseignement de la jeunesse est à peu près la seule qui emploie toute l'activité de quelques corporations.

Il s'est au contraire formé, dans ces derniers temps, beaucoup de corporations ayant pour objet de remédier aux vices actuels de notre organisation économique. Ces institutions ont surtout pour but d'améliorer la nourriture, l'habitation et le vêtement des pauvres; de les aider dans l'apprentissage ou l'exercice des métiers, et de leur procurer certaines satisfactions morales. Elles abordent chaque jour de nouveaux devoirs auxquels le zèle des corporations laïques ne saurait se soumettre. Garanties, par le caractère religieux, de la déconsidération qu'impliquent dans l'opinion certaines fonctions serviles, elles se dévouent aux plus humbles travaux de la vie domestique. C'est ainsi que des corporations de femmes récemment instituées se substituent, pour les travaux de propreté des ménages pauvres et pour les soins qu'exigent les petits enfants, aux mères de famille employées comme ouvrières dans les manufactures. D'autres commencent même à s'introduire en grand nombre dans les familles riches et instables,

1. J'ai cependant trouvé chez les catholiques du Sud-Ouest de l'Europe des religieux qui se livrent à l'agriculture; j'en ai même vu qui soutiennent leurs bonnes œuvres avec les profits de métiers moins recommandables, tels que la fabrication et le commerce de certaines boissons alcooliques. Ces corporations, vouées au travail manuel et à la vie solitaire, peuvent servir d'abri à des âmes trop faibles pour les luttes du monde; mais, sous ce rapport, elles seront utilement remplacées par les familles-souches (§§ 29 et 30).

pour pallier la désorganisation qui ne permet plus aux membres de ces familles de suffire aux soins qu'exigent leurs malades (§ 29).

Plusieurs de ces fonctions se présentent comme des nouveautés peu recommandables. Ainsi que je l'ai expliqué (§ 30), la famille-souche a offert de tout temps et offre encore aujourd'hui à des populations entières les satisfactions du bien-être matériel et la dignité de l'indépendance. Les nations envahies par le paupérisme (§ 49) et par les autres désordres dérivant de l'instabilité des familles doivent évidemment chercher le remède dans l'éternelle association fondée sur la nature de l'homme, plutôt que dans des institutions artificielles ayant le double inconvénient de ne donner qu'un palliatif et de diminuer, en se perpétuant, les chances de guérison. Celle-ci ne se ferait pas attendre si on appliquait à la régénération de la famille une faible partie des efforts qu'on emploie aujourd'hui à reconstruire nos villes ou à diriger dans de mauvaises voies le prosélytisme clérical ; si seulement les pouvoirs publics, renonçant à de malsaines initiatives, rendaient aux laïques comme aux clercs la liberté de la vie privée (§ 22).

Je conviens qu'en présence des maux actuels on ne saurait rester inactif et attendre patiemment l'avenir que nous assurera la réorganisation de la famille-souche. Je reconnais aussi que l'intervention des corporations religieuses offre moins d'inconvénients que celle des fonctionnaires publics ; mais il faut se garder d'y recourir tant qu'on n'a pas épuisé tous les moyens d'action que peuvent fournir, d'abord les particuliers (§ 50), puis les corporations laïques. Le plus grand tort qu'on puisse causer aux peuples aspirant à la liberté civile et politique est de leur faciliter les moyens de ne pas faire leur devoir.

Les Anglais, les Hollandais, les Suisses, les Allemands

du nord-est, les Norvégiens et les Américains du Nord, qui offrent aux autres peuples les meilleurs modèles de liberté, sont aussi ceux chez lesquels la société laïque réussit le mieux à réprimer les vices, ou à réformer les institutions troublant l'ordre moral. Ils placent leur principal moyen de succès est dans l'initiative individuelle; mais ils trouvent de plus en plus un utile concours dans des corporations de laïques dévoués à la réforme. Parmi les bonnes œuvres auxquelles ces corporations s'adonnent avec le plus de succès, on peut citer : la répression de l'ivrognerie¹, de la séduction, du concubinage et de la prostitution ; la moralisation des condamnés pour crimes et délits ; l'interdiction des actes de cruauté envers les animaux ; la répression de l'esclavage, de la traite et des autres commerces scandaleux établis avec les races inférieures (§ 51) ; enfin, la propagation de l'enseignement primaire (§ 47) et des institutions qui développent l'épargne ou d'autres habitudes tendant à assurer le bien-être des classes inférieures. Suivant l'exemple des clergés protestants ou des membres de la société des Amis (§ 11) qui ont provoqué la fondation de ces bonnes œuvres, les religieux catholiques doivent sans cesse les recommander par leurs discours et par leurs écrits; mais ils ne devraient y pourvoir eux-mêmes par des corporations spéciales

1. L'usage du tabac à fumer, auquel s'ajoute toujours avec le temps l'usage de narcotiques plus dangereux, a été plus funeste aux Asiatiques que l'abus des boissons alcooliques. Il envahit maintenant l'Europe entière par le mauvais exemple des classes dirigeantes; et je ne vois guère que les clergés de France et d'Angleterre qui repoussent encore cette déplorable habitude. L'opinion ne devrait la tolérer que dans un petit nombre de professions (les *Ouvriers européens*, p. 129 et 141); et la formation de sociétés de tempérance tendant à combattre ce désordre dans les autres classes, serait l'une des plus utiles applications du principe de la corporation. Il est regrettable que les chrétiens se soient laissé devancer, sous ce rapport, par des musulmans (la secte des Vahabites de l'Arabie) qui considèrent l'usage du tabac comme une des plus graves infractions à la discipline religieuse.

que si le monde laïque, plongé dans une corruption irrémédiable, se montrait insensible à leurs exhortations. Or, tel n'est pas le cas pour beaucoup de corporations qui se fondent sous nos yeux, puisque ce sont les laïques qui en font les frais. Les religieux qui se substituent ainsi aux laïques exercent une action fort délétère; on doit les redouter autant que les pouvoirs souverains qui s'emparent indûment du gouvernement local (§ 52). Les chefs de famille ne sont pas, comme on l'affirme trop souvent, incapables de pourvoir à ces services : ils ont déjà le mérite de les soutenir par des contributions volontaires ou par l'impôt, et ils sauraient les diriger eux-mêmes, si on ne prenait en leur lieu des initiatives déplacées.

Les quatre groupes de fonctions dont les corporations religieuses peuvent se charger avec succès sont, comme on le voit, fort importantes et on ne saurait se flatter de réunir tout le personnel d'élite nécessaire à l'accomplissement d'une si haute tâche. On doit louer, par conséquent, la sagesse des évêques qui, réprimant des tentatives inconsidérées, ne permettent point aux institutions de ce genre d'envahir les attributions qui peuvent être convenablement remplies par les clercs séculiers et par les laïques ¹.

1. Les catholiques ont évidemment à prendre une grande part au perfectionnement moral des sociétés européennes; mais ils se privent eux-mêmes de l'influence qu'ils devraient exercer, lorsque avec d'excellentes intentions, ils abusent de leurs moyens d'action et de leurs principes. Sur ce point, comme sur d'autres, j'ai souvent constaté que la Réforme sociale à laquelle beaucoup d'hommes sont prêts à se dévouer, est retardée aujourd'hui par l'erreur des gens de bien, plutôt que par les entreprises des méchants. Une remarque analogue se présente à l'esprit quand on recherche les causes de la corruption qui, depuis trois siècles, envahit plusieurs peuples de notre Continent. Les inquisiteurs de Philippe II, qui croyaient être agréables à Dieu en tuant et en dépouillant les hérétiques, ont plus dégradé la grande nation de Ferdinand et d'Isabelle que ne l'eussent fait des malfaiteurs qui, pour violer ainsi le cinquième et le septième commandement, n'auraient invoqué d'autre droit que la force.

A la vérité, les corporations religieuses, tant qu'elles conservent la ferveur de leur création, remplissent leur mission avec un zèle qu'on ne saurait attendre des laïques. Mais on n'a jamais réussi à les maintenir dans cet état de perfection, parce que les conditions premières ne tardent pas à se modifier.

Dès qu'elles ne sont plus contenues dans la ligne du devoir par l'urgence même de leur mission et par l'exemple des fondateurs, les corporations commencent à déchoir ; et lorsqu'une forte organisation appuyée sur la possession de biens en mainmorte leur a permis de vivre sans être utiles, elles ont trop souvent donné l'exemple d'une honteuse dégradation. Les vices qui menacent sans cesse l'humanité et qui se propagent sous certaines influences funestes, ont, en effet, plus de prise sur les corporations religieuses que sur les familles-souches vouées à un travail assidu. Celles-ci, pour repousser le mal, disposent de préservatifs salutaires qui sont, à vrai dire, d'institution divine. Lorsque la corruption envahit un de leurs membres elles trouvent, pour le ramener au bien, des trésors d'influence et de dévouement que Dieu n'a accordés à aucune autre association ; et si, enfin, une nation entière, glissant vers l'abîme où se sont engloutis tant de peuples célèbres, atteint les extrêmes limites de la sensualité et de l'égoïsme, c'est encore chez les chefs de famille que se rencontrent les dernières traces d'amour et d'abnégation.

Les corporations riches, au contraire, pour peu qu'elles perdent les sentiments, en quelque sorte surhumains, qui animaient les fondateurs, sont déjà en pleine décadence ; car leur constitution ne comporte guère un état intermédiaire entre l'harmonie parfaite et le désordre. Chaque individualité n'étant plus contenue, comme elle l'eût été dans la famille, par un travail obligé et par les rapports naturels d'autorité, d'obéissance et d'affec-

tion, devient impatiente du devoir et de la règle. L'association ne laissant en présence que les mauvais instincts de l'humanité, perd son caractère bienfaisant et devient un foyer de contagion sociale. Beaucoup de corporations religieuses offraient ce caractère, en France, pendant le XVIII^e siècle; aussi ont-elles contribué à la désorganisation morale, puis à la chute de l'ancienne société; et de leur sein sont sortis des hommes qui ont jeté sur la Révolution une triste célébrité.

Même lorsque la corruption ne s'est point encore produite, les corporations, qui sortent de leurs véritables attributions, reçoivent une multitude d'individus attirés vers la vie religieuse, moins par une vocation déterminée que par le désir d'échapper aux charges du mariage ou à l'isolement du célibat. Une bonne organisation des familles offre, comme je l'ai expliqué (§ 29), aux personnes de ce caractère un asile plus convenable et une existence plus utile. Les nations libres et prospères s'inspirent donc d'un juste sentiment de prévoyance en s'opposant au développement exagéré des corporations religieuses : elles se gardent avec raison de les interdire, mais elles leur refusent, sauf les exceptions que la loi institue, le privilège de posséder des biens dans le régime de la mainmorte, et elles les empêchent ainsi de survivre à l'esprit de leur fondation. Lorsque, malgré leur vigilance, ces nations sont subitement frappées de quelque calamité troublant l'ordre moral ou physique, elles la combattent avec le concours de clercs séculiers préservés du vice par leur mutuelle concurrence, de patrons bienveillants et de familles-souche unissant au besoin leurs efforts au moyens d'associations temporaires. Mais, pour ne point léguer à l'avenir de nouveaux foyers de contagion, elles se privent sans regret du soulagement immédiat qu'elles pourraient demander aux religieux réguliers.

Les corporations religieuses qui prétendent se mêler

au mouvement habituel de la société, sont incapables de produire le bien qui résulterait naturellement de la réorganisation de la famille-souche (§ 30). Celles qui se distinguent par leur ferveur excellent à soulager les maux actuels, mais elles sont peu éclairées sur les moyens de guérison; et il est digne de remarque que parmi les corporations de cette catégorie, il en est peu qui aperçoivent aujourd'hui la nécessité d'une réforme. Cette inaptitude s'explique par les changements survenus depuis l'époque où les clergés dirigeaient en toutes choses les laïques. Les conditions de l'ordre et du progrès se sont singulièrement modifiées dans la civilisation moderne par le développement assuré à la liberté religieuse, par l'extension donnée au régime du travail et au domaine des sciences physiques. La connaissance d'un si vaste mouvement n'est plus un monopole et elle ne s'acquiert plus, comme dans l'antiquité et le moyen âge, par les loisirs de la vie pastorale¹ ou par les méditations du cloître : elle n'appartiendra guère désormais qu'à des laïques adonnés aux principales branches d'activité sociale.

Je ne vois même pas que la réforme sociale puisse trouver un concours très-utile dans des associations de laïques tendant à propager leurs doctrines religieuses. Il est assurément fort naturel que des personnes animées des mêmes croyances se réunissent pour accomplir en commun certaines œuvres de bien public; mais elles peuvent être alors entraînées à donner contre deux écueils : à envahir indûment le domaine du clergé, ou à compromettre la doctrine en la faisant servir à la satisfaction d'intérêts temporels. En ce qui concerne la religion, les laïques, laissant l'action collective au clergé, doivent, en général, agir à titre individuel, par

1. *Les Ouvriers européens*, I, § 5, p. 49.

leurs opinions, leurs écrits et l'exemple de leur vie. En présence de la grande communion de tous les fidèles et de la hiérarchie ecclésiastique, les associations de cette nature, si elles ne sont pas conduites avec une prudence extrême et un désintéressement absolu, auront toujours l'apparence d'un parti ou d'une coterie.

Sous ces divers rapports les catholiques romains doivent se mettre en garde contre leur propension naturelle et leur tradition. Selon les principes posés dans un précédent chapitre (§ 45), ils doivent employer surtout à l'organisation d'un bon clergé le dévouement qu'ils disséminent trop souvent sur des corporations intervenant mal à propos dans le domaine de l'activité individuelle. Les corporations de religieux, encore plus que celles de laïques, doivent restreindre leur action à mesure que s'étend celle des familles et des clercs séculiers. L'activité des corporations n'est réellement féconde que lorsqu'elle se concentre sur les intérêts, peu nombreux aujourd'hui, auxquels ces derniers ne sauraient suffisamment pourvoir.

L'enseignement de l'enfance et de la jeunesse semble être particulièrement dans ce cas. Pour se rendre compte de la part que peuvent prendre à ce service les corporations laïques ou religieuses, en concurrence avec les familles, les clergés séculiers et les instituteurs privés, je présenterai d'abord au sujet de l'enseignement quelques aperçus généraux. Cette matière délicate, où la passion et l'utopie se sont souvent donné carrière, fera l'objet du dernier paragraphe de ce chapitre.

§ 47

LA GRANDE FONCTION DES CORPORATIONS LIBRES EST L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES SCIENCES, DES LETTRES ET DES ARTS

Pour se rendre compte de l'organisation qu'il convient

de donner à l'enseignement, il faut d'abord apprécier à sa juste valeur la part que ce service peut prendre au progrès général de la société.

Les personnes qui, dans ces derniers temps, se sont préoccupées de la réforme sociale, ont généralement cité en tête des moyens d'action, le développement et l'amélioration de l'enseignement. Elles pensent que le procédé le plus sûr qu'on puisse employer pour changer ce qui est imparfait ou vicieux dans la tendance actuelle des sociétés, est d'agir d'abord sur l'enfance et la jeunesse ; elles veulent ainsi former à loisir des générations qui, parvenues à l'âge mûr, réaliseront spontanément la notion de progrès que l'autorité ne saurait inculquer aux hommes faits, sans recourir à la contrainte. Le législateur qui, reprenant quelques traditions célèbres de l'antiquité, aurait mission de créer de toutes pièces un nouvel ordre social, n'aurait donc rien de mieux à faire que de façonner selon sa doctrine des instituteurs, et d'obliger les chefs de famille à leur confier l'éducation des enfants.

Cette manière de voir repose sur une confusion d'idées ; elle pousse jusqu'à l'erreur l'exagération d'une vérité, et je vais exposer les motifs fondés sur l'expérience, qui démontrent qu'on n'obtiendra jamais de tels résultats, même de l'enseignement porté au plus haut degré de perfection.

L'expression la plus élevée et la représentation la plus vraie d'une civilisation se trouvent chez les personnes qui cultivent avec supériorité les professions libérales et chez celles qui, dirigeant avec profit les principales opérations de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, ont sous leurs ordres immédiats la masse de la population. Or, si l'on s'aide du concours de ces hommes éminents, pour rechercher l'origine des idées justes et de la saine pratique qui font leur succès, on constate toujours qu'elle se trouve dans certaines facultés qu'ils doivent

à la bonté divine et dans le développement donné à ces facultés par le gouvernement de la famille, par l'exercice de la profession et par l'accomplissement des devoirs publics. Les hommes d'un jugement éprouvé qui ont bien voulu faire devant moi cette revue rétrospective, ont pu rarement reporter à l'enseignement reçu dans les écoles, l'acquisition d'une partie essentielle de leur savoir. En recueillant leurs souvenirs, ils trouvent tous que la véritable utilité d'un bon enseignement n'est pas dans les connaissances immédiates que l'enfant en obtient, mais dans la culture qu'en reçoit son esprit. Il en est des travaux offerts à l'intelligence de l'enfance et de la jeunesse comme des exercices du corps : ils ne se retrouvent guère dans les occupations usuelles de la vie ; mais en donnant aux facultés naissantes des emplois simples, en rapport avec la faiblesse des organes, ils les préparent aux fonctions sociales où elles trouveront un utile emploi.

À la vérité, un bon système d'enseignement assure en outre aux jeunes générations des connaissances spéciales qui ne pourraient être négligées qu'au détriment de la partie productive de l'existence : je citerai par exemple les mécanismes de la lecture, de l'écriture et du calcul, ainsi que les notions générales de science, de belles-lettres et d'art qui se classent, en quelque sorte, parmi les outils habituels des professions. Mais je prouverai bientôt que le poids et l'utilité du bagage scolaire n'augmentent pas, autant que le croient quelques personnes, avec le progrès de la civilisation, et qu'en résumé la nature des hommes et des choses s'opposera toujours à ce que la jeunesse acquière dans les écoles la vraie science de la vie.

L'infériorité relative du rôle de l'enseignement est même sensible pour l'enfance et la jeunesse ; et si l'on appliquait à la seule vie de l'écolier l'analyse que je viens de signaler pour une existence entière, on devrait

placer, au nombre de ses acquisitions les plus utiles, l'initiation aux affections de famille, l'amour du lieu natal et de la patrie, les croyances religieuses, les traditions nationales, une certaine intelligence du monde physique, de l'ordre moral et d'une multitude de rapports sociaux, toutes connaissances également acquises à la jeunesse illettrée, et qui, par conséquent, ne dépendent pas essentiellement de l'enseignement scolaire proprement dit.

En résumé, l'instruction de chacun se compose de deux parties distinctes : l'enseignement scolaire qui a toujours manqué à une portion considérable de l'espèce humaine, et qui dans les meilleures conditions n'a jamais dépassé des limites fort étroites; l'éducation¹ que reçoivent tous les hommes par la pratique de la vie, depuis le berceau jusqu'à la tombe, et qui de tout temps a rendu fameux des hommes dont l'enseignement avait été négligé. On donne donc le change à l'opinion lorsque, confondant deux éléments aussi distincts, on affirme que les gouvernements en s'emparant de la direction des écoles, élèveraient très-haut l'instruction générale. Pour atteindre ce but, il faudrait, en outre, reprendre plusieurs traditions de l'antiquité et s'emparer de la vie entière des citoyens.

Tout en constatant l'impuissance du passé, on pourrait se croire autorisé à prévoir un meilleur ordre de choses, et prétendre, par exemple, qu'une grande im-

1. Cette même distinction a été faite par beaucoup de penseurs qui ont attribué à l'éducation donnée par les parents et par le monde plus d'importance qu'à l'enseignement donné par les maîtres. C'est, par exemple, ce que Montesquieu déclare dans les passages suivants :

• On est ordinairement le maître de donner à ses enfants ses connaissances; on l'est encore plus de leur donner ses passions. — Ce n'est pas dans les maisons publiques où l'on instruit l'enfance que l'on reçoit dans les monarchies la principale éducation; c'est lorsqu'on entre dans le monde que l'éducation, en quelque façon, commence. » (*Esprit des lois*, liv. IV, ch. II.)

pulsion donnée à l'enseignement de l'enfance et de la jeunesse agirait presque indéfiniment, pendant le reste de la vie, sur le progrès de l'éducation. C'est en cela surtout que se manifeste l'exagération de l'idée juste qui porte plus que jamais les hommes de bien à servir la grande cause de l'enseignement scolaire. Je crois utile de mettre l'opinion en garde contre ce genre d'erreur; et je vais montrer que, si l'éducation est pour ainsi dire sans bornes, l'enseignement a des limites rigoureusement fixées par la nature des hommes et des choses.

Le domaine de l'enseignement est déterminé chez tous les peuples par les mêmes conditions : il comprend les connaissances qui peuvent être inculquées par les leçons du maître plus efficacement que par la pratique de la vie. Encore faut-il remarquer que l'éducation intervient dans ce domaine pour une large part, même en ce qui concerne les connaissances les plus élémentaires; et tel est le cas pour la langue maternelle. Assurément les écoles sont très-aptées à compléter dans un délai assez limité l'intelligence du langage; elles aident même beaucoup à développer l'esprit, surtout quand elles joignent aux premiers éléments l'étude d'une langue étrangère. Mais elles seraient inhabiles à donner au jeune enfant cette première initiation qui est le résultat d'une merveilleuse aptitude de la mère. Et comme la langue maternelle résume avec une efficacité incomparable les connaissances générales d'une civilisation, on s'aperçoit que celles-ci restent toujours acquises dans une certaine mesure, à ceux-là mêmes qui ne les complètent pas par un enseignement méthodique.

Il n'y aurait guère utilité, alors que cette entreprise serait praticable, à étendre brusquement le domaine de l'enseignement beaucoup au delà des limites indiquées par la tradition générale; ceux qui entrent dans cette voie se heurtent bientôt contre l'inaptitude ou la résistance des élèves et des maîtres; ils dépensent avec peu

de fruit une activité qu'ils emploieraient plus utilement dans une autre direction.

La jeunesse est généralement rebelle à la discipline des écoles : elle se résigne de mauvaise grâce à des efforts dont l'utilité ne lui est pas démontrée. Les enfants opposeront toujours une résistance passive aux théories qui prétendent imprimer par ce moyen une impulsion soudaine à la civilisation ; ils restreignent avec beaucoup de sagacité le champ des études scolaires, par une intuition fort nette des convenances propres au milieu social où ils sont placés ; et, sous ce rapport, ils concourent à la conservation de l'ordre traditionnel.

J'ai souvent admiré comment l'enseignement primaire surgit sans efforts d'une société dont les occupations exigent impérieusement la connaissance de l'écriture et du calcul, et comment, au contraire, les mœurs y résistent, en dépit d'efforts très-soutenus, dans les contrées vouées à l'industrie pastorale, où cette connaissance n'a plus le même caractère d'urgence. D'un autre côté, quand elle n'est pas pervertie par la perspective de jouir dans l'oisiveté des avantages sociaux acquis par le travail des parents, la jeunesse, dès son entrée dans le monde, est généralement impatiente de prendre rang dans la hiérarchie sociale ; elle apprécie tout d'abord son infériorité professionnelle devant le maître ou le patron ; elle a hâte de s'y soustraire, et sous cette inspiration, si toutefois elle n'a pas été énervée par une trop longue fréquentation des écoles, elle s'applique avec ardeur à l'apprentissage du métier.

Cette simple remarque révèle déjà une vérité sur laquelle j'aurai à insister plus loin à l'occasion de l'enseignement dit professionnel : c'est que les peuples civilisés ne doivent pas prolonger l'enseignement théorique aux dépens de l'apprentissage. Loin de là, chaque famille et la société tout entière ont un intérêt évident à transformer aussitôt que possible l'écolier indocile

en apprenti laborieux. L'infériorité de l'enseignement comparé à l'apprentissage est manifeste dans les exercices physiques et les métiers manuels. On pourrait peut-être, à la rigueur, perfectionner si bien la théorie de la natation, qu'un enfant longuement endoctriné réussirait dès le premier exercice; mais il sera toujours plus simple de l'initier à la connaissance de l'art, en le plongeant dans l'eau où nagent ses camarades. Je montrerai plus loin que des phénomènes analogues se produisent dans l'apprentissage de toutes les professions.

Les limites de l'enseignement ne résultent pas seulement de la résistance volontaire des écoliers, mais encore de leur inaptitude à comprendre les phénomènes physiques qu'ils n'ont point vus, ou les rapports sociaux auxquels ils n'ont pas été mêlés. La pratique de la vie, supplée plus tard à cette inaptitude, en sorte que beaucoup de connaissances qui laissent à peine une trace sur l'intelligence de l'écolier se classent spontanément dans celle de l'homme fait. Tel qui dans les cours d'histoire du collège n'a rien compris aux éternelles luttes de la plèbe romaine contre le patriciat, en prendra une idée fort nette aussitôt qu'il aura été exposé dans l'atelier ou dans la commune à l'antagonisme qui divise si malheureusement nos diverses classes.

Ceux qui espèrent réformer notre société par l'enseignement n'aperçoivent pas les difficultés qu'oppose à leur système la nature même de l'écolier; ou bien ils se flattent d'y obvier par l'ascendant du maître. Selon leur thème favori, ce dernier est appelé à réagir sur l'intelligence et les intérêts civils des nations modernes, par un sacerdoce analogue à celui que le prêtre a exercé de tout temps dans l'ordre moral. Mais les faits ne justifient nullement cette assimilation, et l'opinion de tous les peuples dément les espérances qu'elle fait naître.

La doctrine du prêtre a occupé de tout temps la première place dans l'estime des hommes; elle répond aux

aspirations de toutes les conditions et de tous les âges ; seule elle a le pouvoir d'arracher les peuples à la barbarie et de les maintenir aux points culminants de la civilisation. La connaissance de cette doctrine est le meilleur moyen de perfectionner le sentiment moral ; elle fournit, en outre, un aliment de premier ordre aux plus éminentes facultés de l'esprit ; aussi l'opinion publique classe-t-elle ceux qui la cultivent aux premiers rangs de la société. Mais le prêtre peut à la rigueur se dispenser d'être savant, et la simple pratique du culte lui communique une supériorité qui impose le respect aux intelligences les plus distinguées comme aux plus communes. Quant à la propagation du dogme, c'est une des plus nobles fonctions qu'il soit donné à l'homme d'exercer ; et l'on ne saurait imaginer une satisfaction égale à celle du prêtre qui, prenant charge d'une population plongée dans la barbarie, réussit, par une vie entière de bons exemples et de dévouement, à lui donner, avec les croyances religieuses, le premier fondement de l'ordre social.

Rien d'insensible ne se remarque dans les attributions de l'instituteur primaire chargé d'enseigner les classes les plus nombreuses et les plus dégradées, celles qui par leur masse abaissent partout le niveau moyen de la civilisation, celles par conséquent qu'il faudrait modifier profondément pour imprimer à l'humanité une impulsion décisive. La doctrine scolaire a le genre de perfection qui lui est propre dès qu'elle est adaptée aux facultés imparfaites de l'enfant ; elle doit avant tout exercer la mémoire et les organes physiques ; elle a moins de prise sur l'intelligence, et elle agit moins encore sur les sentiments. Ces conditions la relèguent naturellement, au point de vue social, à un rang inférieur.

La doctrine scolaire, améliorée graduellement par la pratique, n'avait donc guère jusqu'à ces derniers temps attiré l'attention des écrivains ; on pourrait même croire

qu'elle a manqué complètement aux civilisations anciennes, si les découvertes récentes de l'archéologie ne nous faisaient entrevoir les écoles populaires établies, dans l'antiquité¹ et le moyen âge², comme elles le sont chez les modernes. Les préoccupations qui dirigent maintenant l'attention des savants vers les plus humbles détails de l'organisation sociale sont assurément dignes d'éloges. L'esprit de progrès peut s'appliquer utilement, même avec le bruit qui se fait autour de nous, aux méthodes de l'enseignement élémentaire ; mais je ne saurais adopter le point de vue de beaucoup d'hommes de bien sur la portée de ce mouvement. Plus je suis leurs intéressants travaux et plus je m'assure qu'après avoir donné libre carrière à leur imagination, ils doivent toujours, dans la pratique, revenir à l'étroit domaine dont les limites sont fixées par l'imperfection de la première enfance. L'enseignement scolaire se réduit donc habituellement à certaines pratiques traditionnelles, qui ne sauraient à aucun titre justifier l'ascendant social qu'on voudrait conférer à l'instituteur ; et le meilleur moyen qu'on ait trouvé de relever sa fonction est de le placer comme auxiliaire près du prêtre pour l'enseignement religieux. Enfin, il est difficile de trouver une plus ingrate fonction³ que celle qui consiste à soumettre une jeunesse peu docile à une direction uniforme, qui met en jeu la discipline extérieure et la mémoire plus que la libre volonté, que l'intelligence et que le sentiment.

1. M. le vicomte de Rougé conclut de ses études qu'à l'époque de Moïse l'instruction primaire était répandue en Égypte jusque dans les classes inférieures.

2. Dans son bel ouvrage sur les institutions des Alpes du Briançonnais, M. Fauché-Prunelle prouve que les écoles rurales avaient propagé au moyen âge chez les populations de cette contrée des notions de lecture, d'écriture, de calcul et de langue latine plus étendues que celles qu'on y rencontre aujourd'hui.

3. Les *Œuvriers des deux mondes*, t. III, p. 352.

Dès qu'on quitte l'utopie pour arriver aux faits, on aperçoit bientôt ce qu'il y a de pénible dans ces monotones rapports scolaires, qui pèsent sur le maître plus que sur l'écopier. Les moindres chefs de métier trouvent, dans la pratique des travaux manuels, une indépendance, un développement intellectuel et par suite des droits à la considération publique, qui manquent généralement à l'instituteur primaire des campagnes; et il n'en est guère qui, en comparant leur situation à celle de ce dernier, n'aient conscience de leur supériorité. Assurément la situation s'améliore à mesure que l'instituteur s'adresse à des populations plus cultivées, à un âge plus avancé, à des élèves plus voisins de la condition d'apprenti. Comme je le ferai remarquer plus loin, les hommes éminents, chargés de l'enseignement supérieur des sciences et des lettres, peuvent justement revendiquer une influence qui se rapproche de celle du prêtre. Mais ces instituteurs de haut rang ne s'adressent qu'à une fraction restreinte de la société : ils restent sans influence sur les masses, qu'on prétend relever si haut par les systèmes dont je signale l'exagération.

Il résulte de ces considérations que les gouvernements tenteraient en vain d'imprimer une vive impulsion à la civilisation générale, en prenant pour point d'appui l'enseignement de l'enfance. Leur impuissance à cet égard résulte à la fois de la nature même du service, de la rareté des instituteurs capables d'exercer la haute fonction qu'on leur assigne et surtout de la résistance passive des écoliers. Mais si l'observation dément les espérances exagérées que certaines écoles politiques et sociales propagent à ce sujet, elle met en évidence les bons résultats qu'une judicieuse pratique peut donner. Et il est digne de remarque que les contrées où l'enseignement primaire se montre le plus fécond, sont précisément celles où l'on n'a jamais tenté de l'élever au-dessus du rôle modeste que lui attribue la nature des choses.

L'un des bienfaits habituels de l'enseignement scolaire est la dignité d'habitudes conférée aux familles qui cherchent surtout dans l'exercice de la lecture les moyens de propager les croyances religieuses, de renforcer le sentiment national, et, en général, de donner aux besoins moraux des satisfactions plus étendues.

Depuis longtemps déjà ces conditions sont remplies, çà et là, à un degré remarquable dans la plupart des États européens; elles se présentent notamment avec un caractère particulier d'excellence dans des districts entiers des États scandinaves, de l'Écosse, de l'Allemagne du Nord et dans plusieurs cantons suisses; c'est donc à ces pays qu'il faut demander les principes et les moyens pratiques du régime scolaire. Dans ces diverses contrées, l'enseignement primaire, soit qu'il ait été imposé par la loi, soit qu'il ait été abandonné à la sollicitude des pères de famille et des autorités locales, s'est développé sous l'influence de deux préoccupations principales.

Le premier mobile qui pousse les populations vers l'enseignement est le désir de donner aussitôt que possible aux jeunes générations une connaissance des livres saints¹ plus approfondie que ne pourrait le faire la simple tradition orale. L'opinion attache à cette connaissance une importance extrême, parce qu'elle y voit la meilleure garantie du bonheur individuel et de l'ordre public. Toutes les influences sociales s'unissent pour atteindre un but aussi essentiel : la famille, l'instituteur et le ministre du culte y travaillent journellement; souvent la commune, parfois même la province ou l'État y donnent au moins un concours moral. Les

1. On pourrait confirmer ici la justesse de cet aperçu, en montrant que l'enseignement primaire manque complètement de nos jours chez plusieurs peuples sédentaires de l'Afrique ayant un premier degré de civilisation, mais dépourvus de code religieux; tandis qu'il s'est propagé partout avec le Koran, même chez des tribus nomades (*Les Ouvriers européens*, I, § 3, p. 49.)

enfants, de leur côté, cèdent sans résistance à tant d'efforts combinés et recherchent l'enseignement par intérêt ou par amour-propre. Ils savent que, dépourvus d'instruction, ils resteraient longtemps exclus de la communion religieuse et ne seraient jamais admis par le mariage dans une famille respectable; ils acceptent en conséquence les connaissances scolaires comme une initiation nécessaire à la dignité de citoyen. Les populations, sollicitées par cette première préoccupation, se trouvent toutes exercées de bonne heure à la lecture du catéchisme et de la Bible; elles y joignent presque toujours une bonne pratique de l'écriture et du calcul. Les clergés, pénétrés de l'esprit national, se dévouent volontiers à propager la connaissance de l'histoire, de la géographie et des poésies populaires. Ils sont également conduits, pour donner au culte plus de solennité, à initier l'enfance à la pratique du chant et des instruments de musique.

Les habitants des districts ruraux, portés ainsi par sentiment religieux vers l'enseignement primaire, ne s'y adonnent pas également dans toutes les saisons et n'attribuent pas à l'école proprement dite la même importance. Dans les régions polaires ou dans les hautes montagnes ce service prend un caractère privé et intermittent, sans devenir moins efficace. L'été est alors exclusivement consacré aux travaux agricoles, et l'enseignement n'est plus donné que pendant les longs repos de l'hiver¹. En Norwége, par exemple, où les domaines agglomérés (§ 34) et les habitations disséminées ne comportent point le déplacement des enfants pendant la saison des neiges, l'enseignement primaire est donné à chaque foyer et devient, comme les autres travaux d'hiver, une véritable industrie do-

1. Dans les hautes montagnes du canton des Grisons, les exercices scolaires n'ont lieu que pendant l'hiver; mais tous les enfants y assistent jusqu'à l'âge de dix-huit ans.

mestique. La mère de famille, les sœurs aînées, les vieux parents, secondés parfois par un instituteur ambulant, toujours par le ministre du culte, y suffisent parfaitement. Les enfants déjà instruits étant souvent chargés de charmer les loisirs de la famille par des lectures édifiantes, il se produit une intime liaison entre le culte domestique et l'enseignement primaire : à vrai dire, les enfants y apprennent à lire et y deviennent même des musiciens habiles, par l'application de la méthode spontanée qui leur donne partout l'intelligence pratique de la langue maternelle.

Sous le climat plus doux de l'Allemagne et de la basse Suisse, sur un territoire à population plus dense et mieux pourvu de routes, l'enseignement est habituellement donné dans des écoles par des instituteurs proprement dits ; mais ceux-ci, partout où domine le sentiment religieux, obéissent avec déférence aux intentions des parents et à la haute direction des ministres du culte. La lecture, le chant, les exercices de mémoire et les récréations restent subordonnés aux convenances du service religieux ; un parfait accord de vues est maintenu entre l'école, le foyer domestique et l'Église ; enfin il est toujours facile de trouver des laïques aptes à remplir les modestes fonctions de l'instituteur. Les catholiques d'Allemagne eux-mêmes, guidés par l'exemple des protestants, ont été peu portés à recourir, pour le recrutement de leurs écoles, aux corporations religieuses.

Le second motif, qui amène les populations à apprécier le bienfait de l'enseignement, est la création d'industries réclamant des ouvriers pourvus du bagage scolaire et attribuant à leur travail un salaire exceptionnel. Lorsque cette sorte de prime n'est point accordée aux ouvriers lettrés, et lorsque le clergé, débordé par le scepticisme, se contente d'une tradition orale, la population résiste habituellement à tous les efforts ten-

dant à développer l'enseignement; mais cette résistance cesse aussitôt que la valeur de l'instruction donnée dans les écoles peut être mesurée par le prix de la main-d'œuvre. C'est ainsi que la création des manufactures et des exploitations métallurgiques¹ exerce partout une influence décisive sur la propagation des connaissances scolaires. Pour provoquer ce progrès dans une localité où l'on ne veut pas faire appel au sentiment religieux, il faut donc, non pas créer artificiellement des écoles et des corporations d'instituteurs, mais bien introduire des méthodes meilleures dans le régime agricole et manufacturier. Je citerai comme exemple les grandes mines métalliques de l'Allemagne, dont les écoles primaires étaient déjà renommées au *xvi^e* siècle, lorsque ces institutions étaient encore rares et imparfaites dans les districts voisins, exclusivement voués à l'agriculture.

Ce second mobile devient plus puissant, à mesure que la civilisation se perfectionne; et on peut déjà observer des localités où les chefs de famille montrent pour l'instruction primaire une sollicitude encore plus vive que le clergé le plus habile et le plus dévoué. Cependant, même dans ce cas, le prêtre conserve toujours sur l'enseignement une action prépondérante; en premier lieu, parce qu'il y trouve le plus sûr moyen d'alléger sa principale tâche, la propagation de l'instruction religieuse; en second lieu, parce qu'indépendamment de cet intérêt personnel, il est naturellement désigné, par sa situation même, pour centraliser, en ce qui concerne la création et la surveillance des écoles, les tendances des chefs de famille.

En France, les écoles primaires se sont multipliées partout où l'une de ces deux conditions s'est rencontrée: elles prospèrent généralement dans les villes et

1. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. III, p. 415.

dans les groupes manufacturiers où la valeur économique de l'instruction est indiquée par le taux des salaires; elles abondent dans quelques montagnes où règnent les longs hivers; elles n'ont pas cessé de fleurir dans les plaines où le clergé ayant associé avec succès, depuis le moyen âge, les études scolaires et l'enseignement religieux, a résisté à la corruption du XVIII^e siècle et conservé aux populations les bienfaits du christianisme. Les hautes vallées du Jura, des Alpes et des Pyrénées, ainsi que les collines à climats plus doux de l'Ouest et du Midi, nous offrent depuis longtemps sous ce rapport les bons exemples de la Scandinavie et de l'Allemagne. Il en est autrement des nombreux districts ruraux dont les populations restent vouées exclusivement à une agriculture arriérée, où le sentiment religieux s'efface de plus en plus; et tel est le cas des villages à banlieue morcelée, à familles instables et stériles, que j'ai précédemment décrites (§ 34). Malgré les louables efforts de l'État, l'enseignement primaire se montre impuissant, soit parce que le clergé n'a pas su conserver la confiance des populations, soit parce qu'il persiste, en méfiance de l'esprit moderne, à maintenir l'ancien régime de tradition orale.

On s'est exposé à ces mécomptes en voyant dans l'école autre chose qu'une modeste succursale du foyer domestique et de l'Église, en faisant de l'instituteur un fonctionnaire qui relève de la commune, de la province et de l'État, et en attendant de lui la réforme intellectuelle et morale des populations. Ce progrès si désirable, atteint, comme je l'ai expliqué, avec de faibles ressources par les bonnes écoles du Nord, nous échappera d'autant plus que nous voudrons réagir davantage contre la nature des choses en faisant à l'instituteur une situation artificielle. Il s'en faut de beaucoup au surplus que la réalité réponde à nos combinaisons systématiques; et pour se rendre compte de notre erreur, il faut.

d'une part, considérer l'infériorité intellectuelle de la plupart de nos anciens instituteurs, de l'autre, suivre dans leurs carrières les jeunes gens habiles sortant des écoles normales. Ceux de ces derniers qui conservent leur fonction s'ingénient sans relâche à y joindre toutes les situations lucratives qui s'offrent à leur portée. C'est ainsi qu'on les voit habituellement gouverner les communes sous le nom d'un maire incapable ou indolent, intervenir dans tous les intérêts locaux, parfois même gérer secrètement les affaires privées des notables, enfin quitter la profession à la première occasion favorable. Et il est presque superflu d'ajouter que ces soins administratifs ou financiers éloignent forcément les instituteurs les plus capables du progrès social qu'on se flatte de voir surgir de l'enseignement de la première enfance. Le mal s'aggrave encore lorsque l'instituteur, se mettant plus ou moins ouvertement en révolte contre l'influence du prêtre, inocule à l'enfance par son exemple et par ses leçons le poison du scepticisme.

Une certaine philosophie allemande a attribué, depuis 1830, une importance exagérée à la pédagogie primaire. Le caractère forcé de son enseignement, combiné avec la perte des croyances, a produit çà et là en Allemagne des désordres¹, qui se sont révélés pendant

1. On trouvera, à ce sujet, des faits instructifs dans l'ouvrage ayant pour titre : *De l'éducation populaire de l'Allemagne du Nord*, par Eugène Rendu ; 1 vol. in-8° ; Paris, 1855. L'auteur déclare que ce désordre a particulièrement sévi dans les districts luthériens et peu dans les districts catholiques. Si, en portant ce jugement, il a su se mettre en garde contre ses sympathies personnelles, il aura démontré une fois de plus que les religions d'État sont soumises à des causes de corruption qui ne pèsent pas sur les cultes dissidents ; qu'en conséquence toutes les religions ont un égal intérêt à repousser ce dangereux patronage. Les catholiques des États luthériens de l'Allemagne devraient leur présente supériorité morale aux mêmes causes qui l'attribuèrent aux protestants français pendant l'odieuse persécution de Louis XIV. J'ajoute que les faits exposés par M. Rendu dans cet ouvrage ne me semblent pas justifier toutes ses conclusions ; ils démontrent que l'enseignement primaire doit être intimement lié à la pratique de la reli-

les événements de 1848, et contre lesquels les gouvernements, après avoir provoqué le mal par une intervention déplacée, s'efforcent maintenant de réagir, au risque de se heurter sur un autre écueil. L'admirable organisation religieuse de certaines écoles allemandes fait parfaitement ressortir le caractère malsain de ces écoles primaires de libres penseurs.

Notre loi du 28 juin 1833, tout en nous apportant de grands avantages, avait fait trop perdre de vue la connexion nécessaire de l'école et de l'Église ; et, sous ce rapport, elle a été heureusement amendée par la loi du 15 mars 1850. Mais la vraie réforme, celle qui écartera l'intervention obligée de l'État, deviendra seulement possible, lorsque tous nos partis politiques auront constaté par l'expérience qu'il est chimérique de chercher dans l'enseignement primaire un moyen de propagande, malgré la nature des choses et la résistance des partis rivaux. Ils s'accorderont alors à laisser les familles prendre soin d'un de leurs intérêts les plus immédiats, et l'école primaire reprendra aussitôt le caractère qui lui appartient. En principe, les familles choisiront des instituteurs pénétrés de leurs doctrines ; et les sceptiques eux-mêmes qui auraient le courage de faire peser sur leurs enfants toute la logique de leur système, pourront à cet égard se donner libre carrière ; mais en revanche, chaque ministre du culte travaillera, avec un redoublement d'énergie et en toute liberté, à préserver son troupeau de cette contagion. En fait, les familles confieront habituellement la direction de l'école à leur ministre ; et ce dernier, certain désormais de ne plus trouver un ennemi dans l'instituteur, aura intérêt à bien choisir, à former au besoin celui qui lui apportera un utile concours en ce qui concerne l'instruc-

tion ; mais, comme tous les faits que j'ai observés moi-même, ils me paraissent condamner, en ce qui concerne ce service, toute immixtion de l'État non réclamée par les familles.

tion religieuse, toujours rattachée par d'intimes liens à l'enseignement primaire.

Si, comme l'affirme une opinion fort répandue, le clergé est peu enclin à remplir ce devoir, ou à servir par ce moyen l'intérêt national, il faut le ramener par la raison à de meilleurs sentiments. Mais si l'on persiste à se passer de son concours, si surtout on veut faire de l'enseignement primaire un instrument de scepticisme, on continuera à échouer dans les districts ruraux qui restent étrangers au mouvement manufacturier; et les succès partiels qu'on obtiendra ne se révéleront guère que par l'accroissement de la clientèle du colporteur clandestin de livres obscènes. Il n'y a point à craindre d'ailleurs que la partie intolérante du clergé trouve, dans l'enseignement primaire, un moyen de propager ses passions : la lecture de la Bible venant chaque jour augmenter l'ascendant de l'esprit laïque, produira infailliblement le résultat opposé. Les laïques qui, malgré leurs erreurs, triomphent du clergé depuis deux siècles, ne sauraient avoir le dessous dans les luttes où ils défendraient la vérité; et leur succès sera d'autant mieux assuré que les esprits seront plus cultivés. Si donc, comme le craignent quelques-uns, le clergé se dévouait à cet enseignement avec des intentions rétrogrades ou perfides, il serait déçu dans son espoir et servirait malgré lui la cause de la civilisation. Cette œuvre de bien public ne saurait, à aucun titre, offrir des aliments à l'antagonisme social, et les partis rivaux qui s'y dévoueront sans arrière-pensée deviendront, par cela même, des alliés.

Lorsque l'État cessera d'intervenir indûment dans le domaine de l'enseignement primaire, le clergé, par la nature même des choses, prendra peu à peu aux yeux des populations la responsabilité de ce service. Le clergé catholique en particulier y apportera, et une sollicitude qui sommeille trop souvent aujourd'hui, et un esprit

plus dégagé de préoccupations étrangères aux intérêts des familles. Dans cette situation, il demandera moins exclusivement le personnel des écoles à ces corporations religieuses qui ne se maintiennent dans l'état de ferveur que par la concurrence immédiate des instituteurs laïques. Les écoles constituées, avec les ressources locales, conformément aux vrais principes, jouiraient d'une complète indépendance. Quant aux écoles qui n'attacheraient pas à cette indépendance un haut intérêt, elles pourraient demander assistance en dehors de la localité. Dans ce cas, des subventions seraient accordées par l'État et la province, qui continueraient ainsi le régime actuel d'encouragements et qui se rattacheraient, sous ce rapport, au système anglais (§ 60). En échange de ces allocations, l'État et la province revendiqueraient au besoin le droit d'imposer aux localités certaines règles en matière d'enseignement primaire. Les méthodes officielles, comme les méthodes indépendantes, ne se propageraient donc qu'avec le consentement des familles; et elles se perfectionneraient incessamment, comme toutes les institutions humaines, par une salubre concurrence.

Nous sommes évidemment loin de l'ordre des choses où, selon l'exemple des peuples libres et prospères, l'instruction primaire se répandrait ainsi, par l'initiative des laïques et du clergé dans la masse entière du corps social. La passion avec laquelle la plupart des hommes éclairés de notre pays refusent au clergé une de ses attributions naturelles est un sujet habituel d'étonnement pour les étrangers avec lesquels j'étudie comparativement les institutions et les mœurs de l'Europe. Ces méfiances invétérées, provoquées par la lutte qui a longtemps régné entre l'esprit clérical et l'opinion publique, ne sont plus, en général, justifiées pour le temps présent; mais elles sont la critique de l'ancien régime qui les a fait éclore. Malheureusement cette disposition

de nos classes dirigeantes ne nuit pas seulement à l'influence du clergé ; elle est pour la nation entière une cause de trouble et d'affaiblissement.

Un des projets favoris de ceux qui s'exagèrent le rôle social de l'enseignement est l'établissement d'un régime où l'instruction primaire serait obligatoire et gratuite, sous la direction de l'État.

On ne saurait trop redouter, en France, la propagation de la doctrine qui impose l'obligation de l'enseignement ; et il importe de ne pas prendre le change, à la vue des pratiques adoptées en cette matière par certains peuples que je cite souvent comme des modèles.

Ainsi, par exemple, les États de la Nouvelle-Angleterre, où l'enseignement obligatoire est encore en vigueur ne sauraient offrir, sur ce point, un précédent applicable à nos institutions. Ils ont établi ce système au xvii^e siècle, à une époque où la loi civile prescrivait également la pratique du Décalogue et la fréquentation du service divin ; et ils le maintiennent par deux motifs qu'on ne saurait invoquer dans notre constitution. Conformément à l'esprit de la race anglo-saxonne, ils se plaisent à conserver cet usage, comme ils conservent toutes les coutumes, même surannées, qui ne blessent point absolument l'intérêt public. Les communes chargées de l'exécution ont toujours joui, pour cette attribution comme pour toutes les autres, d'une autorité souveraine ; par conséquent, elles ont toujours pu modifier ce régime de contrainte selon le vœu des chefs de famille.

Les Américains du Nord apportent d'ailleurs dans l'application de leur régime d'enseignement des sentiments tout autres que ceux qui font réclamer chez nous l'obligation et la gratuité. Ils s'accordent tous à voir dans l'école primaire un modeste auxiliaire de la religion et de la famille ; ils n'ont jamais eu la pensée

de confier ce service à un corps de fonctionnaires permanents, organisés en hiérarchie à la manière des bureaucraties européennes (§ 63), pourvus d'un fonds de retraite et faisant concurrence aux clergés. Les jeunes instituteurs des deux sexes qui dirigent habituellement les écoles se gardent d'exercer longtemps une fonction qui amortit rapidement les qualités nécessaires au succès dans les autres carrières ; ils ne l'acceptent en général que comme un stage, pour s'exercer à la parole ou au commandement, et pour accroître ainsi leurs chances de réussite dans une condition plus relevée. L'exemple des États-Unis n'a donc pas la signification que proclament chez nous certains partis politiques. Si le régime de contrainte condamné par l'esprit moderne (§ 8) règne encore en ce pays, c'est que le vice en a été corrigé jusqu'à présent par la condition transitoire du personnel, par le principe de la souveraineté communale, et en général par la liberté qui féconde toutes les institutions de la race anglo-saxonne.

L'importation de ce système en France serait une erreur et un danger. Une immixtion modérée de la loi dans notre enseignement primaire a singulièrement exagéré le travers d'esprit qui nous porte à multiplier les fonctions publiques, et elle a fait naître des inconvénients qui ne se sont point présentés jusqu'ici en Amérique. Nos instituteurs ne sont pas les utiles stagiaires des professions privées ; ils forment déjà une armée permanente de fonctionnaires qui chaque jour renforcent l'action anormale exercée par l'État sur les intérêts locaux. Le mal est déjà grand, et il serait encore aggravé par l'introduction de la contrainte et de la gratuité. Les inconvénients dus à ce nouvel envahissement de la vie privée par les pouvoirs publics ne seraient point compensés par les avantages qu'on a en vue. Il est manifeste que, dans notre régime communal subordonné aux bureaucraties (§ 63) du département et de l'État,

l'instruction obligatoire prendrait un caractère oppressif et tracassier.

Aucune nécessité ne nous oblige d'ailleurs de soumettre les populations à ce surcroît de dépendance. L'enseignement primaire reçoit chez nous un développement rapide partout où les parents constatent qu'il peut rendre plus fructueux le travail de leurs enfants ; tandis qu'il languit dans toutes les localités où cette utilité n'est point encore apparente. Les écoles surgissent spontanément, on ne saurait trop le redire, partout où les méthodes de travail réclament des ouvriers lettrés : les réformes intelligentes seront donc, en cette matière, plus efficace que la contrainte. Enfin, cette contrainte, peu utile en pratique pour les garçons et antisociale, comme je l'expliquerai plus loin, pour les filles, serait fort dangereuse au point de vue des principes. La religion est plus indispensable que l'instruction primaire ; l'opinion publique, lorsqu'elle sera revenue sur ce point au sentiment du vrai (§ 15), serait donc logiquement conduite à rendre le culte obligatoire. On serait ainsi ramené par degrés aux anciens régimes sociaux qui prétendaient fonder sur les prescriptions de l'autorité le règne de la vérité et de la vertu. Les personnes qui, avec d'excellentes intentions, réclament ici le retour à la contrainte, se mettent donc en contradiction avec l'esprit de la civilisation moderne (§ 8) ; elles cèdent à un sentiment rétrograde, d'autant plus dangereux que l'intérêt à satisfaire est plus respectable.

Quant à la gratuité de l'enseignement, elle est contraire au principe qui commande aux citoyens de pourvoir par leur propre initiative aux besoins de la vie privée ; elle serait un contre-sens sous le régime nouveau qui leur laissera le soin de subvenir aux frais du culte. Il est d'ailleurs inexact d'appeler gratuit un service rétribué par l'impôt ; et s'il convient, à tous égards, que

le riche paye volontairement l'enseignement du pauvre, on ne doit pas permettre que le pauvre, toujours atteint en quelque point par le fisc, contribue malgré lui aux frais de l'instruction du riche. Dans les communes américaines où l'instituteur est rétribué au moyen d'une taxe spéciale levée par les officiers municipaux, le service de l'enseignement n'est pas plus gratuit que ne l'est en Angleterre le service du culte payé par la dime et par la taxe d'église (§ 54).

Quel que soit le régime adopté pour l'enseignement primaire, dans les diverses régions de l'Europe, les corporations n'y prennent qu'une part assez restreinte : le développement donné en France à l'utile corporation des frères de la doctrine chrétienne est moins dû peut-être à la nature des choses, qu'aux méfiances qui découragent momentanément l'initiative du clergé séculier. Il en est autrement, et le rôle des corporations grandit, à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie de l'enseignement.

En Angleterre, où l'enseignement secondaire conjure les dangers du déclassement et s'adapte mieux que partout ailleurs aux besoins si variés des familles, les établissements qui préparent les enfants aux professions usuelles du commerce et de l'industrie constituent en général de très-petites industries privées. Ce sont, pour la plupart, des externats urbains recevant des enfants vivant au sein de leur famille et parfois même associés déjà à ses travaux. Quant aux pensionnats destinés aux classes plus élevées, ils sont établis à la campagne et reçoivent un nombre limité d'enfants, qui forment en quelque sorte le complément de la nombreuse famille de l'instituteur. Quelques établissements privés du même genre instruisent un petit nombre d'enfants pour les situations usuelles du droit et de la médecine. Ces professions n'occupent pas à beaucoup près en Angleterre le rang que leur accorde l'opinion sur le Continent ; cependant

on voit déjà intervenir pour ces spécialités quelques corporations qui possèdent des biens en mainmorte et qui préparent leurs élèves aux cours des universités de Londres, de Dublin, de Glasgow, d'Édimbourg, etc. Les enfants destinés aux magistratures gratuites des Comtés (§ 57), aux grades supérieurs de l'Église, des tribunaux, de l'armée ou de la flotte, aux fonctions élevées de l'administration métropolitaine et coloniale, enfin aux deux chambres du Parlement (§ 60), suivent une autre voie. Ils se font admettre dans certains collèges, gérés depuis des siècles par des corporations pourvues de biens considérables. Ces collèges, notamment ceux d'Eton et d'Harrow sont situés comme les autres pensionnats anglais au milieu des campagnes, et ils ont été souvent décrits avec éloge par les écrivains du Continent¹. Le caractère commun de tous ces établissements est de subsister par leurs propres ressources, indépendamment de toute assistance de l'État, des Comtés ou des corporations urbaines.

En Allemagne, la plupart des établissements d'instruction secondaire sont exclusivement des externats et laissent par conséquent les enfants au milieu de leurs familles. Les gymnases prussiens, établis dans toutes les villes de quelque importance, n'ont jamais un caractère privé et sont toujours subventionnés par les villes et par l'État. Ils réunissent les enfants de toutes les classes et les préparent à toutes les professions : ils enseignent à la fois les langues anciennes, hébreu, grec et latin, jugées nécessaires pour l'acheminement vers les professions libérales, et les connaissances plus usuelles, langues vivantes, géographie, histoire, sciences mathématiques et physiques, considérées comme une préparation suffisante aux

1. Voir, par exemple, l'ouvrage de M. le comte de Montalembert : *De l'avenir politique de l'Angleterre*, p. 172. L'auteur cite lui-même avec éloge les travaux publiés sur le même sujet, par M. Lorain ancien recteur de l'Université.

moyennes et hautes professions usuelles. Seulement, pour conjurer autant que possible les inconvénients qui naissent de cette réunion de deux enseignements distincts, ils accumulent, au début des six années d'études des grands gymnases, ces dernières connaissances de telle sorte qu'elles puissent être acquises en deux ou trois années.

Malheureusement, ce groupement artificiel de conditions sociales différentes et d'enseignements hétérogènes dans des écoles pourvues de biens en mainmorte, subventionnées en outre par les villes et par l'État, empêche la création de cette multitude de petits établissements privés qui, en Angleterre, répondent si bien à tous les besoins spéciaux des familles de la classe moyenne. En fait, les gymnases allemands sont une excitation permanente au déclassement, une cause de sacrifices exagérés, puis de mécomptes pour les familles, enfin une source incessante d'agitation et d'instabilité pour l'État. Ces institutions détruisent de plus en plus, dans la vie privée des sociétés allemandes, la quiétude qui reste jusqu'à ce jour un des traits distinctifs de l'Angleterre. Elles contribuent même à troubler la vie publique par les causes que je signalerai dans une autre partie de cet ouvrage (§ 63).

Les lycées impériaux et les collèges communaux, qui forment, en France, les principaux établissements de l'enseignement secondaire, ne jouissent pas des avantages acquis à ceux de l'Angleterre et de l'Allemagne. Peu pourvus de biens propres, mais fortement subventionnés par les villes et par l'État, ils entravent la multiplication des petits établissements privés qui exercent en Angleterre une influence si bienfaisante. Ils s'accumulent de préférence dans les grandes villes où ils prennent de plus en plus le caractère de pensionnats. Ils sont créés surtout pour l'enseignement des langues anciennes et ils rapprochent des enfants de conditions inégales, qu'ils

enlèvent temporairement au foyer domestique. Ils provoquent ainsi le déclasserment en faisant naître chez les familles peu aisées des prétentions qui sont rarement satisfaites, puis des déceptions qui agitent sans cesse la société. On n'a point remédié à ces inconvénients en annexant, suivant deux systèmes successifs, l'enseignement des connaissances usuelles à celui des langues anciennes ; on a même aggravé le mal en groupant davantage ce qui devait être plus complètement séparé.

La suppression de toute intervention de l'État serait encore ici le point de départ de la réforme. En ce qui concerne l'acheminement aux professions usuelles, on cesserait d'entraver la fondation des établissements privés qui seuls peuvent s'adapter à une multitude de besoins spéciaux. En ce qui concerne la préparation à l'enseignement supérieur, une partie des habiles professeurs de nos lycées et de nos collèges créerait avec succès, à titre privé, de petits établissements urbains ou ruraux. Une autre partie se grouperait en corporations libres dirigeant de grands externats qui seraient recherchés, comme en Allemagne, par les familles urbaines, à mesure que se rétabliraient les véritables traditions de la vie domestique (§ 28). Débarrassé des préoccupations d'ordre inférieur qu'entraîne la gestion d'un pensionnat, pouvant tenter en toute liberté l'emploi des meilleures méthodes, stimulé d'ailleurs dans l'accomplissement de ses devoirs par l'honneur et les profits du succès, notre personnel enseignant acquerrait bientôt la fortune et l'indépendance qui récompensent en Angleterre les mêmes mérites.

Nos plus habiles professeurs, en groupant leurs aptitudes, réussiraient également à fonder, sous ce régime de liberté, des pensionnats ruraux qui ne le céderaient en rien aux célèbres collèges anglais ; ils se constitueraient aisément en corporations puissantes, avec le concours dévoué des anciens élèves des lycées actuels. Ils

perpétueraient ainsi, en leur donnant plus de dignité et d'indépendance, de vieilles institutions dont les quartiers de noblesse valent ceux d'Eton et d'Harrow. Quant aux capitaux nécessaires à ces entreprises, ils seraient abondamment fournis par les sommités sociales sorties de ces lycées. Les deux pensionnats de Sainte-Barbe, établis à Paris et à Fontenay-aux-Roses, montrent déjà combien ce principe d'association est efficace : ils font entrevoir le succès réservé à des corporations laïques qui n'auraient plus à redouter la concurrence de l'Etat. Le collège rural de Vanves, succursale du lycée Louis-le-Grand, de Paris, prouve également que des établissements disposant d'un vaste parc peuvent réunir avec toute convenance, les élèves et les familles des professeurs. Intéressées dorénavant au succès, surveillées de près par les pères de famille qui ont fourni le capital, autorisées à recevoir des dons et des legs, pouvant assurer à leurs professeurs la situation la plus agréable, ces corporations laïques prendraient sur les corporations religieuses une supériorité décidée. La lutte des divers établissements s'établirait d'ailleurs en toute liberté et contribuerait à relever pour tous le niveau de l'enseignement secondaire.

La perfection de l'enseignement supérieur, qui prépare la jeunesse française aux professions libérales, est habituellement en rapport avec l'importance des villes où il est donné : c'est à Paris surtout qu'il a acquis une juste renommée. Malheureusement les funestes influences qui pèsent sur les étudiants parisiens se développent suivant une progression encore plus rapide que le talent des professeurs ; elles dépassent toutes les limites posées ailleurs par la morale et la raison. J'ai souvent entendu déclarer par les étrangers les plus compétents, j'ai d'ailleurs constaté moi-même en visitant toutes les universités de l'Europe, que Paris est la seule ville où les

jeunes étudiants restent exposés sans surveillance à tous les périls d'une liberté prématurée. Il n'existe pas en Europe une autre ville où la corruption ait acquis la même intensité; et l'on n'a permis nulle part à la jeunesse de devenir elle-même le plus actif foyer de la contagion. La comparaison n'est pas plus à l'avantage du système français, lorsque l'on considère la situation des professeurs et la culture même des sciences et des lettres.

Le vice du système se trouve encore ici dans l'intervention de l'Etat, qui soumet l'enseignement comme tant d'autres branches d'activité à une bureaucratie (§ 63), c'est-à-dire à des fonctionnaires ayant seuls le privilège d'allier la réalité du pouvoir à l'absence de toute responsabilité. N'ayant aucun contact direct avec les élèves, ces fonctionnaires ne sauraient les arrêter sur la pente du désordre; et cependant, en s'attribuant l'autorité, ils déchargent en cette matière, les professeurs des devoirs de surveillance. En détruisant par une immixtion inopportune les rapports naturels de respect et d'affection que fait naître cette surveillance, nos bureaucraties universitaires ont, à leur insu, donné à notre jeunesse lettrée un esprit d'insubordination dont la trace ne se retrouve pas dans les universités libres des Iles Britanniques et de la Scandinavie. Elles ont ainsi fourni de dangereux aliments à nos dernières révolutions.

Le remède est indiqué par la pratique de l'Europe entière. Chaque université est une corporation indépendante de professeurs investis par la coutume d'une souveraineté paternelle; elle a charge de la conduite privée comme de l'instruction des élèves, et elle serait bientôt délaissée si elle n'offrait, sous ce double rapport, toute garantie aux parents. Les étudiants eux-mêmes sont réunis en corporations; et les sentiments de solidarité fondés sur de vieilles traditions, sont entretenus parmi eux par l'uniformité du costume, par des

solennités annuelles, par la pratique régulière de certains devoirs et surtout par la résidence dans des maisons soumises à la surveillance de l'université. A la faveur de ces habitudes, ils exercent l'un sur l'autre une influence morale qui rend facile le contrôle des professeurs en lui conservant un caractère intime et amical. Le régime de corporation sauvegardait, dans l'université de Paris, ce grand intérêt depuis un temps immémorial : en détruisant, dès 1790, cette vénérable institution, la Révolution n'a pas seulement perdu de vue une tradition bienfaisante; elle a abaissé la condition des élèves et celle du corps enseignant. Les esprits libéraux qui considèrent notre régime universitaire, comme une conquête de la civilisation moderne, le condamneraient sévèrement s'ils voulaient seulement prendre la peine de comparer, à Paris et à Oxford, la situation des étudiants et des professeurs.

Le meilleur régime des corporations de haut enseignement implique la possession de biens propres et la rétribution directe par les élèves. Il assure donc aux maîtres jouissant d'une grande renommée des revenus comparables à ceux des professions commerciales. Ce légitime succès est interdit par le système français qui, en payant les professeurs avec le produit de l'impôt, doit se montrer économe et rétribuer également les inégales capacités parvenues au même degré de la hiérarchie. De là il résulte que d'illustres étrangers qui, comme au temps de saint Thomas ou d'Albert le Grand, auraient le désir de trouver à Paris la consécration de leur renommée ou d'y développer leurs talents, en sont empêchés par l'impossibilité d'y obtenir des avantages pécuniaires proportionnés à leur mérite : telle petite ville d'Angleterre, des Etats-Unis ou d'Allemagne assure ainsi à certains professeurs une rémunération décuple de celle dont ils auraient dû se contenter s'ils avaient cédé à l'attrait qui les portait vers Paris.

La haute direction de l'Etat substituée à l'initiative des corporations libres, n'est pas moins funeste à la science et aux lettres : il est tout naturel que le niveau des connaissances humaines s'abaisse dans les sociétés où l'on paye le moins les hautes notabilités qui les cultivent. Les sciences positives qui font maintenant de si grands progrès tendent de plus en plus à devenir cosmopolites ; elles se concentreront dans de grands foyers d'enseignement chez les peuples jouissant de la meilleure organisation universitaire. Déjà l'ancien état d'équilibre établi sous ce rapport, il y a un siècle, est manifestement dérangé au détriment de notre pays ; et l'on ne voit plus, comme aux temps de Christine et de Frédéric le Grand, nos savants diriger des académies dans les capitales étrangères. Ceux qui acquièrent la renommée, par leurs premiers travaux, sont bientôt arrêtés dans leur essor par notre organisation bureaucratique. Ne pouvant s'élever aux grandes situations que la science procure ailleurs, ils abandonnent la carrière pour chercher la fortune et l'influence dans la haute administration ou dans la politique. Ce genre d'émigration, spécial à notre pays, cause à la science d'incalculables dommages sans relever beaucoup les fonctions dans lesquelles affluent ces savants en quête d'une meilleure situation.

La solidarité établie mal à propos entre l'Etat et la science est également compromettante pour les deux intérêts. L'erreur, qui se fait jour si souvent dans les sciences morales, est parfois un acheminement indirect vers la vérité : elle n'a du moins aucun inconvénient sérieux quand elle se produit sous les auspices d'une corporation libre, que les institutions rivales peuvent librement combattre : et telle était la situation relative des institutions¹ qui ont formé en France tant d'hommes

1. Il est mortifiant de constater que les passions politiques et les habitudes d'une centralisation exagérée nous empêchent d'apercevoir les vérités qui avaient un caractère d'évidence pour nos grands hommes d'Etat du xvii^e siècle. C'est ainsi que l'opinion du cardinal

illustres pendant la première moitié du XVII^e siècle. Au contraire, l'erreur prend un caractère réellement dangereux quand elle est subventionnée par le trésor public. En patronant les connaissances qui ne reposent pas sur des axiomes, l'Etat se trouve invinciblement conduit à en faire la police; mais l'opinion publique, fort ombrageuse sur ce point, se dresse presque toujours contre lui, même lorsqu'il protège la vérité; et ce seul fait suffirait pour condamner le régime actuel. De là, les inextricables embarras qui se manifestent dans notre haut enseignement; de là, les destitutions qui donnent le prestige de la persécution à de mauvaises doctrines; de là enfin, les appréhensions qui interdisaient à Paris l'économie politique, lorsque cette science était déjà professée en Russie à l'université de Kasan.

Les personnes qui croient que l'Etat peut prendre utilement le patronage des sciences, des lettres et des arts apercevront le danger de cette erreur dès qu'elles voudront bien observer, sous ce rapport, la situation relative des diverses contrées. Elles constateront bientôt que, dans les sociétés enrichies par le commerce et l'industrie, les universités libres, créées par les dons et legs des particuliers se montrent de plus en plus supérieures aux universités régies par les gouvernements et soutenues par l'impôt. Pour arriver à cette conviction, il suffira, par exemple, de comparer la pénurie de plusieurs grandes institutions scientifiques de notre continent, avec l'abondance des ressources qui affluent chaque année dans les institutions analogues de la petite ville de Boston¹ (Massachusetts).

de Richelieu se trouve nettement exprimée dans les termes suivants :

- Puisque la faiblesse de notre condition humaine requiert un contrepoids en toute chose, il est plus raisonnable que les universitez et
- les jésuites enseignent à l'envi, afin que l'émulation aiguise leur
- vertu. » (*Testament politique*, 1^{re} partie, ch. II, section 11.)

1. Parmi les sommes attribuées, dans ces derniers temps, par dons et legs, à ces institutions, je puis citer : depuis 1848, au musée de

En résumé, la seule situation digne pour les sciences ou les lettres, pour les corps enseignants et pour les élèves, est celle qui les place sous l'autorité de corporations libres, jalouses de conserver leur indépendance, intéressées en même temps à se garantir de l'erreur ou du relâchement qui leur feraient perdre la confiance du public, au profit de leurs rivales. Les universités de Cambridge et d'Oxford¹, le collège de la Trinité à Dublin, et les quatre universités d'Ecosse, peuvent être, à tous égards, citées comme des modèles. Dirigées par des corporations indépendantes, pourvues de biens en mainmorte, elles ont conservé les excellentes traditions que nous avons si imprudemment détruites en supprimant nos vieilles universités; et, d'un autre côté, elles sont garanties de la corruption par l'aiguillon de la concurrence, et par le contrôle des deux chambres du Parlement.

Un des caractères les plus recommandables des universités anglaises, allemandes et scandinaves, est la réunion habituelle des jeunes gens voués au ministère

géologie comparée de l'université de Cambridge, près de Boston, 1,500,000 fr.; depuis 1839, à la société d'histoire naturelle de Boston, 5,000,000 fr.; depuis 1860, à l'institut technologique de Boston, 700,000 fr.; depuis 1857, à la bibliothèque de Boston, qui se distingue de nos grandes bibliothèques par les services rendus à toutes les familles de la ville, 2,000,000 fr., etc. A la vérité, les partisans de l'intervention de l'État répètent sans cesse que les particuliers sont chez nous incapables de s'associer aux sentiments qui inspirent, hors de la France, ces admirables établissements; mais, en cette matière, ils prennent évidemment l'effet pour la cause. Notre parcimonie actuelle contraste singulièrement avec la libéralité qui a créé autrefois tant d'œuvres utiles; elle est due, non à la race, mais aux institutions qui découragent les généreuses initiatives. Les richesses, qui constituent sous nos yeux le lourd budget du luxe et de la débauche, se dirigeront de nouveau vers les fondations de bien public, à mesure que celles-ci cesseront d'être soumises au patronage énervant de la bureaucratie (§ 63), et que les classes dirigeantes se dévoueront à la réforme des mœurs.

1. Voir l'éloquente description de ces universités dans l'ouvrage déjà cité de M. le comte de Montalembert : *De l'avenir politique de l'Angleterre*, p. 178.

ecclésiastique, et de ceux qui se destinent aux autres professions libérales. C'est un symptôme de l'harmonie qui règne entre les clercs et les laïques; c'est aussi le moyen de réunir tous les hommes éclairés dans une commune pensée de bien public. L'antagonisme qui règne chez nous, depuis deux siècles, entre la religion, la science et les lettres, a provoqué la séparation des deux catégories d'étudiants; et cet abandon de nos vieilles traditions universitaires est un des indices du désordre social au milieu duquel nous vivons. Le remède se trouvera dans la création de plusieurs universités libres, où les professeurs se grouperont selon leurs doctrines. La Belgique nous a devancés dans cette voie en créant l'excellente université de Louvain, presque au contact d'une célèbre université de libres penseurs.

Ces universités spéciales et libres, dont les propensions systématiques seront contenues par le besoin de conserver la confiance du public, donneront la prépondérance intellectuelle aux grandes nations qui auront le bon sens de les adopter. Seules, en effet, elles peuvent résoudre, par la libre discussion l'un des grands problèmes de notre temps, l'accord¹ de la foi et de la raison (§ 15). Seules aussi, elles peuvent constituer la science sociale, c'est-à-dire enseigner aux sociétés humaines les moyens de conjurer la corruption et d'accomplir la réforme. L'opinion publique accueillera les éléments de cette science, dès qu'ils seront propagés par des universités libres se contrôlant l'une l'autre; tandis qu'elle les repoussera, tant qu'ils proviendront de corps enseignants institués par l'Etat.

1. Comme exemple de cette utile influence des universités libres, je signale aux amis de la science sociale l'ouvrage ayant pour titre : *De la richesse dans les sociétés chrétiennes*, par Charles Périn, professeur de droit public et d'économie politique à l'université catholique de Louvain; 2 vol. in-8°, Paris, 1861.

Les hommes les plus éminents de l'Europe, et dont la compétence en cette matière est universellement reconnue, s'accordent à penser que les professeurs de l'enseignement supérieur ne doivent point recevoir une éducation séparée, qui leur donne, en quelque sorte, le caractère d'une caste ou qui, tout au moins, les isole au milieu des personnes appartenant aux autres professions libérales. Ils repoussent donc le principe des écoles normales; et ils pensent qu'il convient à tous les points de vue de laisser les jeunes professeurs se former librement au sein des universités qu'ils doivent illustrer à leur tour. Toute l'Europe intellectuelle admire l'institution des *professeurs privés* des universités allemandes, qui permet aux jeunes mérites de se produire en présence des vieilles renommées. Il n'est même pas besoin d'aller, sous ce rapport, chercher nos modèles à l'étranger. Les excès de la centralisation n'ont point encore étouffé toutes nos traditions; et si le cadre de cet ouvrage admettait ce genre de détails, j'aurais ici à citer comme exemple la faculté de médecine de Paris. Le bon sens de nos illustrations médicales et la sagesse de l'administration des hospices ont, Dieu merci, tempéré jusqu'à ce jour le monopole de l'enseignement officiel : beaucoup de jeunes gens enseignent à côté des professeurs en titre; des hommes éminents font, dans le quartier des écoles, des cours payés que les élèves suivent plus volontiers que les cours gratuits de la faculté. Cette tolérance intelligente des initiatives individuelles sera quelque jour condamnée par la bureaucratie (§ 63); mais jusqu'à présent, elle a maintenu dans l'enseignement et même dans les rapports mutuels des élèves et des maîtres la meilleure organisation que j'aie eu occasion d'observer en Europe. Je vois dans ce régime une des démonstrations pratiques de la hauteur à laquelle s'élèvera de nouveau notre pays, lorsque les aptitudes n'y seront plus étouffées par une centralisation oppressive.

On a prétendu justifier le principe de notre enseignement supérieur en affirmant que l'Etat peut seul propager les connaissances qui ne sont cultivées que par quelques érudits, et qui ne sauraient, sous le régime de la liberté, procurer aux professeurs une rémunération suffisante. La pratique des autres peuples réfute cette justification. Dans les pays où l'Etat s'abstient, les dons et legs viennent toujours pourvoir à ces services d'intérêt public ; les universités libres s'en chargent d'ailleurs à l'envi, quand l'Etat ou la province (§ 66) veulent bien accorder quelques subsides spéciaux.

On a souvent signalé comme désirable, on a même tenté de créer en France, sous le nom d'écoles professionnelles, un enseignement qui n'est que l'exagération d'une idée juste et de quelques pratiques convenant tout au plus à l'apprentissage de certaines fonctions publiques. Les professeurs chargés de l'exposition des phénomènes physiques décrivent utilement les applications qu'en font les arts industriels. D'un autre côté, notre gouvernement qui envahit volontiers depuis deux siècles le domaine de l'activité privée (§ 63), se plaît à instruire lui-même les jeunes fonctionnaires dont le service est essentiellement technique et réglementaire. De ces précédents on a conclu qu'il serait possible de créer, pour chaque branche d'industrie et de commerce, un enseignement si complet qu'un jeune homme élevé dans l'école spéciale correspondante aurait une supériorité décidée sur tout contemporain de même aptitude ayant fait dans l'atelier même, selon la méthode usuelle, l'apprentissage de la profession. Cette donnée a même reçu déjà de nombreuses applications, parce qu'elle s'adapte à l'un des vices principaux de notre constitution sociale.

Nos familles instables, dont les chefs prennent, en cas de succès, une promptre retraite, tendent toujours à faire

sortir les enfants de leur condition ; elles ne sont donc point en mesure de les initier elles-mêmes à la connaissance du métier, comme le font ailleurs les familles-souches (§ 30) ; elles acceptent par conséquent avec faveur les perspectives que les écoles professionnelles ouvrent au déclassement. Cette propension des parents s'accorde d'ailleurs avec celle qui porte les jeunes gens à chercher un premier degré d'émancipation dans une carrière où ils se trouvent soustraits à l'autorité de la famille. Mais tous, en entrant dans cette voie, s'exposent à des mécomptes contre lesquels on ne saurait trop prémunir l'opinion.

Un art industriel n'est bien connu que des praticiens éminents qui l'exercent depuis longtemps avec succès : eux seuls auraient qualité pour constituer un enseignement méthodique, s'ils n'en étaient détournés par les habitudes de leur vie et par des occupations plus lucratives. Les savants qui se chargent des enseignements professionnels sentent bientôt leur insuffisance, en ce qui concerne le métier proprement dit ; et, pour remplir leurs programmes, ils se rejettent sur les matières de l'enseignement ordinaire qui s'éloignent le moins de la spécialité. L'utilité que peut offrir cet enseignement accessoire compense rarement la nullité de l'apprentissage ; et, trop souvent, le résultat définitif est de fausser pour longtemps l'esprit de la jeunesse.

Les élèves donés d'aptitudes émiuantes résistent bien à cette épreuve : ils distinguent avec un tact sûr la partie solide et la partie faible de l'enseignement ; ils ne s'épuisent pas à approfondir ce qui reste obscur dans l'esprit du maître, et ils arrivent à l'atelier avec un bagage scientifique bien classé dont ils feront à l'occasion un judicieux usage. Ils aperçoivent tout d'abord avec la même netteté le genre de supériorité qu'ont sur eux les moindres praticiens avec lesquels ils se trouvent en contact ; ils ne croient pas déroger en s'inspirant de leur

exemple et de leurs conseils ; ils s'assimilent sans relâche, par la pratique du travail, la connaissance des rapports sociaux, des faits techniques et des intérêts commerciaux ; ils regagnent ainsi peu à peu, en exerçant le métier, l'avance prise par les contemporains qui, ayant préféré l'atelier à l'école, n'ont plus qu'à compléter leurs connaissances théoriques. En résumé, ils arrivent au but, mais par une voie détournée, plus onéreuse pour les familles que la voie directe de l'atelier.

Il en est autrement des masses admises dans les écoles professionnelles : faute de travail ou d'intelligence, elles ne s'assimilent qu'imparfaitement la partie positive de la doctrine, et elles ne savent point établir pour le surplus la distinction nécessaire. Le faux et le vrai, ne pouvant être immédiatement séparés au crible de l'expérience, par le contact des hommes et des choses, se mêlent d'une manière inextricable dans leur esprit. Incapables de se fortifier par l'influence prolongée des idées abstraites, ces écoliers restent privés du développement intellectuel (§ 32) qu'ils eussent sûrement trouvé dans la pratique de la profession. Les grades et les diplômes arrachés aux maîtres, par l'importunité des familles et des protecteurs, ne font qu'aggraver l'impuissance de ces élèves ; car en exaltant leur vanité, ils les détournent des travaux patients et modestes qui pourraient les ramener dans la bonne voie. Ces savantes incapacités échouent dans les entreprises qui leur sont personnellement confiées ; elles forment l'état-major habituel de certaines sociétés par actions (§ 45), où elles dominent les vrais travailleurs par l'art de parler ou d'écrire ; elles ne se maintiennent dans l'industrie que comme partie accessoire ou parasite d'un mouvement dirigé en fait par des praticiens d'atelier. Il en est enfin qui, poussés au mal par leur instinct, ne se font pas même illusion sur leur inaptitude. Leur séjour à l'école n'est qu'une occasion de dissipation et de débauche ;

impatiens de toute autorité, ils ne sauraient désormais prendre rang dans la hiérarchie sociale; et tel qui fût devenu un citoyen utile s'il eût été d'abord soumis à la discipline de l'atelier et aux devoirs de la vie réelle, reste une charge pour sa famille, parfois même une cause de trouble pour la société.

En résumé, les écoles professionnelles ne réussissent guère à donner plus d'élévation aux individualités éminentes, tandis qu'elles sont pour les intelligences ordinaires une cause d'abaissement.

Le développement qu'on veut donner en France à ces écoles, est, comme je l'indiquerai plus loin (§ 63), la conséquence naturelle du régime de centralisation exagérée qui réclame chaque année la formation de nouveaux fonctionnaires : il n'est pas, comme on le dit souvent, le résultat d'un progrès substituant la science à la routine. L'art des ateliers est, en général, fort supérieur à la partie technique de la science des écoles; et ce qui le prouve, c'est que ces écoles sont systématiquement repoussées par des peuples qui ne sont pas moins éclairés que les Français et qui les devancent souvent, tout en continuant à fonder le régime du travail sur l'apprentissage donné dans l'atelier.

Les Américains du Nord, les Anglais, les Hollandais, les Allemands du Nord, aperçoivent nettement les écueils que je viens de signaler : ils ont souvent discuté l'opportunité des écoles professionnelles et ont toujours conclu pour la négative. Les établissements de ce genre restent chez eux un accessoire des institutions commerciales et industrielles : ils aident la jeunesse déjà admise dans les ateliers, plutôt qu'ils ne l'y acheminent. Au sortir des écoles primaires ou secondaires, les jeunes gens prennent un service actif dans l'atelier, et ils s'y exercent au travail en s'habituant à obéir au maître, à bien vivre avec leurs collègues et à commander aux inférieurs. Tout en se livrant à l'ap-

prentissage, ils cherchent le complément d'instruction dont la pratique journalière révèle la nécessité. Comme toutes les institutions surgissant spontanément de la nature humaine, ce régime d'enseignement se montre à la fois efficace et équitable : il rend le travail plus productif et met chacun à sa véritable place dans la hiérarchie du travail. Dans ces conditions, les capacités naturelles arrivent plus facilement que chez nous aux situations élevées.

Ce sont les agriculteurs et les manufacturiers des contrées que je viens de citer qui ont surtout contribué par leur pratique à m'ouvrir les yeux sur les vices de notre régime d'enseignement professionnel. Ils tiennent expressément à laisser la direction des travaux à ceux qui, ayant débuté comme apprentis et se montrant doués d'aptitudes intellectuelles et morales, ont passé leur vie dans l'atelier. Ils exigent de ces chefs, non la théorie du travail qu'enseignent les écoles, mais la connaissance du métier que celles-ci n'ont jamais donnée. Apercevant les conditions du succès avec ce tact sûr que donne l'intérêt personnel, ils assurent à d'utiles serviteurs une juste prépondérance, et ils repoussent les dispendieuses bureaucraties (§ 63) qu'organisent toujours l'État et les sociétés par actions (§ 45). Ils évitent ainsi de subordonner les vrais travailleurs à des administrateurs dont le mérite ne se révèle que par des discours, des comptes et des rapports. J'ai retrouvé le même système de recrutement chez beaucoup de personnes habiles, ayant créé avec leurs propres capitaux les entreprises agricoles et manufacturières qui font le plus d'honneur à notre pays ; j'ai pu d'ailleurs constater les avantages de leur pratique en étudiant de près le personnel des principaux ateliers européens.

Les jeunes gens qui se contentent de l'enseignement primaire se consacrent tous aux arts usuels et y apportent, par conséquent, toutes les facultés naturelles que

la Providence départ souvent avec libéralité parmi les pauvres. Quant aux jeunes gens appartenant aux classes riches, après avoir reçu l'enseignement supérieur, ils se font admettre dans les fonctions publiques et dans les professions libérales, s'ils justifient d'une aptitude suffisante en subissant les nombreux concours organisés à cet effet. La plupart de ceux qui entrent dans les arts usuels par la voie des écoles ont été exclus de ces carrières plus enviées : ce personnel offre donc moins de capacités que les masses plus nombreuses, arrivées aux ateliers par la voie de l'apprentissage. On se tromperait d'ailleurs en se persuadant que le travail des ateliers nuit au développement de ces capacités naturelles : j'ai toujours trouvé chez les chefs ayant cette origine un sens fin et droit qui se rencontre, au contraire, rarement chez ceux qui, ayant mal digéré la science des écoles, ont dû prendre comme pis-aller la carrière des arts usuels.

Dans les usines métallurgiques que j'ai particulièrement étudiées, l'exercice des travaux usuels constitue une véritable éducation, très-favorable au perfectionnement de l'intelligence. Ces aptitudes éminentes peuvent être cachées, pour des observateurs peu attentifs, sous des formes rudes et incultes ; mais elles se révèlent par d'ingénieuses combinaisons, dès qu'il s'agit de pourvoir dans le cours des travaux à quelque nécessité nouvelle. J'ai même parfois rencontré chez ces ouvriers une perception très-nette de phénomènes physiques et chimiques qui restaient inconnus dans l'enseignement professionnel ¹. Les Anglais, les Allemands et les Américains

1. Comme je l'ai indiqué précédemment (§ 32), la théorie nouvelle de la combustion que j'ai introduite il y a vingt ans dans l'enseignement de la métallurgie et qui est maintenant adoptée dans les traités élémentaires de chimie, m'a été révélée par l'observation des fonderies de cuivre du pays de Galles. L'admirable pratique des ouvriers de ces usines repose sur une connaissance complète des phénomènes qui

du Nord, sont donc autorisés à croire que les métallurgistes peuvent acquérir, sans le concours des écoles, les facultés d'intelligence nécessaires à la direction des ateliers.

On est souvent conduit à des remarques analogues en conversant avec les ouvriers intelligents des autres professions usuelles; et il n'est pas rare, par exemple, de trouver chez de simples charpentiers des connaissances de la géométrie descriptive plus étendues et surtout plus nettes que chez les élèves de nos lycées.

On rendrait donc, à divers points de vue, un mauvais service aux arts usuels et aux personnes qui les cultivent en retardant l'époque de l'apprentissage pour prolonger la durée de l'enseignement scolaire. Cette innovation amoindrirait la dextérité de main et en général les aptitudes spéciales qui forment dans ces arts un élément considérable du succès; elle ne donnerait point aux ouvriers, à titre de compensation, une éducation plus substantielle; enfin elle compromettrait, à un double titre, la situation économique des familles, en réduisant le salaire dans la même proportion que l'habileté professionnelle, et en retardant l'époque où le travail des enfants devient productif. Les familles adonnées aux travaux usuels feraient évidemment fausse route si, en reculant trop les limites de l'enseignement primaire, elles tentaient de s'élever surtout par la science des écoles; on leur ferait souvent un tort irréparable en y attirant leurs enfants par l'appât de la gratuité. Ces familles ne développeraient qu'en apparence l'intelligence de leurs enfants; elles tariraient les ressources dont elles ont besoin pour conquérir le premier degré de l'émancipation sociale; elles manqueraient ainsi l'occasion de se

servent de base à cette théorie; et l'on aperçoit le développement intellectuel que cette connaissance donne aux ouvriers, pour peu qu'on trouve le langage spécial à l'aide duquel on peut pénétrer dans leur pensée.

constituer en familles-souches, de devenir propriétaires de leur habitation, et de fonder sur ces bases solides les succès d'une génération nouvelle.

Mais s'il faut éviter de maintenir écoliers ceux qui ont intérêt à devenir apprentis, on peut, sans compromettre l'avenir des familles, relever singulièrement le niveau intellectuel et moral des ouvriers, en complétant l'éducation de l'atelier par un enseignement approprié aux convenances spéciales de chaque profession. Et c'est ici le lieu d'insister sur une fonction essentielle des classes dirigeantes, plusieurs fois signalée dans le cours de cet ouvrage, celle qui consiste à progager les connaissances humaines au milieu des populations engagées dans la pratique de la vie.

Les personnes qui se dévouent à cette tâche exercent un véritable enseignement supérieur qui prend, de nos jours, beaucoup d'importance. Cet enseignement a principalement pour objet les connaissances qui se rapportent aux branches de travail de la localité; mais il comprend aussi la morale, les lettres et les arts qui intéressent tous les hommes. Il convient aux ouvriers comme aux apprentis; il est à la fois, pour tous, un complément d'éducation technique, un moyen de développement intellectuel, parfois même une agréable diversion au travail.

L'enseignement supérieur des ateliers, nommé improprement depuis quelques années enseignement professionnel, peut être donné dans chaque localité, et introduit dans les moindres ramifications du corps social. Déjà créé dans quelques ateliers par des praticiens expérimentés, il commence même à fournir des matériaux pour le progrès des sciences technologiques.

Plus féconde que l'assistance concernant les besoins physiques, mieux acceptée que la doctrine religieuse momentanément discréditée (§ 14), cette assistance mo-

rale et intellectuelle rapproche, par les liens de la science, des classes qui se sont trop séparées. Elle rétablit, pour un nouvel ordre de facultés, la hiérarchie qui a fait la stabilité du moyen âge; car elle exerce les populations à comprendre et à respecter les supériorités intellectuelles. Fort apprécié de ceux qui le reçoivent, l'enseignement supérieur des ateliers n'est pas moins utile à ceux qui le donnent : il confère aux professeurs d'honorables titres pour être classés par l'opinion dans la classe dirigeante; il les initie à l'art de la parole et leur communique ainsi l'aptitude, si utile chez les peuples libres, qui aide à faire prévaloir la vérité et la justice dans la commune, la province et l'État (§ 64).

Cet enseignement spontané assure déjà à de nombreuses populations les avantages que quelques-uns proposent de demander à une organisation méthodique émanant de l'État. Il n'impose aucune charge au trésor public, et il peut réussir dans les moindres localités, grâce à l'initiative et au dévouement des individus. Des associations libres remplissent également ce service avec succès dans les grandes villes : on peut signaler entre autres les associations polytechnique et philotechnique de Paris, et beaucoup de corporations établies dans les villes manufacturières de France, d'Allemagne et d'Angleterre.

Parmi les associations de ce genre les plus dignes d'éloges et répondant le mieux aux besoins actuels des populations, je citerai encore celles qui sont constituées par les ouvriers eux-mêmes dans quelques groupes manufacturiers de l'Angleterre. Les associés propagent l'enseignement, comme ils conjurent les plus fâcheux effets de la maladie, en s'imposant un subside hebdomadaire ou mensuel. Dans les nouveaux centres de population que créent journellement la houille et la machine à vapeur (§ 37), l'institution a ordinairement pour siège un bâtiment spécial, offrant comme l'église et l'école

primaire le caractère d'un édifice public. Et il suffit de jeter un coup d'œil sur ces villes naissantes ¹ pour comprendre que cette transmission des connaissances humaines à tous les âges de la vie sera désormais, comme la propagation de la parole divine, un service d'intérêt commun. Ces établissements sont habituellement nommés instituts d'ouvriers (*mechanics' institutions*).

Sous la forme la plus complète, ils comprennent : une bibliothèque et diverses collections de science et d'art ; des salles consacrées à l'étude, à l'enseignement, à la conversation, aux récréations, à divers genres de réunions publiques ; quelquefois une salle de spectacle où les associés s'exercent à la déclamation et initient leurs familles à la connaissance des chefs-d'œuvre littéraires ; parfois enfin des salles de bain et diverses autres dépendances que les associés ne trouvent point au foyer domestique. Les classes dirigeantes de la contrée contribuent, avec un généreux empressement, à la création et à l'entretien de ces utiles lieux de réunion. Mais l'expérience enseigne que ce genre de patronage n'est jamais plus bienfaisant que quand il s'ingénie à se dissimuler discrètement ; à donner, autant que possible, à ses clients le sentiment de leur propre initiative, et à leur laisser la direction complète des intérêts et des actes de la corporation. Il s'en faut de beaucoup que cette sage réserve compromette en rien l'influence légitime des patrons ; elle ne fait que provoquer plus sûrement une reconnaissance qui n'est point imposée ².

1. J'ai particulièrement senti cette impression en accompagnant S. A. I. le prince Napoléon dans la visite qu'il a faite en 1860, de la petite ville de New-Swindon, dans le Wiltshire.

2. Je trouve par l'observation directe que cette dissimulation prudente du bienfait concourt à l'harmonie sociale plus efficacement que le patronage officiel, conféré chez nous par le décret du 26 mars 1852 aux sociétés de secours mutuels.

Comprenant qu'on n'a pas moins souci de leur dignité que de leur bien-être matériel, les ouvriers s'abandonnent moins qu'ailleurs à la haine et à l'antagonisme. Ils rendent justice aux vertus que développe, sous l'inspiration de l'esprit chrétien et des institutions libres, la possession traditionnelle de la richesse. En voyant leur classe journellement affaiblie par le départ des plus capables, qui s'élèvent à l'aide du talent et de la vertu, ils comprennent que les inégalités sociales sont dans la nature même des choses. Ils sentent bien que les masses n'amélioreront leur sort qu'avec le concours de ceux qui, ayant le dévouement, ont aussi la richesse : ils acceptent donc avec déférence et gratitude les bienfaits de leurs protecteurs ¹. Et c'est ainsi que la science commence à se joindre à la religion pour renforcer le lien moral qui doit unir toutes les classes de la société.

Les considérations précédentes s'appliquent uniquement à l'éducation des hommes; car la loi d'inégalité, qui domine toutes les questions intéressant les deux sexes (§ 26), conduit encore ici, pour les femmes, à d'autres solutions. Les enquêtes multipliées que j'ai faites sur cette matière délicate aboutissent, au surplus, à un principe simple et à une règle uniforme. Chez tous les peuples européens et dans toutes les conditions sociales, où la vertu et le travail sont considérés comme le but de l'activité humaine, les mères prudentes et expérimentées s'accordent à penser que l'éducation des filles doit être faite exclusivement au sein de la famille.

Pour se rendre capables de gouverner un jour leur propre foyer, les filles doivent, dès le plus jeune âge et

1. En Angleterre, les ouvriers associés témoignent souvent cette gratitude en plaçant, dans la bibliothèque de leur établissement, les images de patrons fondateurs, appartenant aux familles-souches de la contrée.

à mesure que leurs facultés se développent, seconder leur mère en ce qui concerne l'éducation des plus jeunes enfants, le travail journalier, le soin des malades, la direction des serviteurs et les autres détails de l'administration intérieure. L'enseignement proprement dit se concilie parfaitement avec les devoirs de cette éducation domestique : donné dans ces conditions, il ne saurait, d'ailleurs être trop étendu. Les peuples qui réussissent le mieux à élever, par la propagation des connaissances humaines, le niveau intellectuel et moral des familles, sont, en effet, ceux qui soignent, avec une sollicitude particulière, l'enseignement des filles. Cette loi est l'une de celles que l'observation met tout d'abord en évidence : elle se manifeste dans les assises inférieures de la société, comme dans les rangs les plus élevés; et ce phénomène s'explique aisément, dès qu'on a aperçu l'influence extraordinaire que la femme exerce successivement sur l'existence de l'enfant et de l'homme fait.

Comme je l'ai expliqué ci-dessus, la mère est le principal instituteur des jeunes enfants dans ces admirables familles-souches du Nord, où l'habitude des lectures faites en commun et l'aptitude musicale donnent tant de dignité et de grâce à l'ensemble de la population. Les plus illustres écrivains de notre temps se sont plu à mettre en relief le concours que les femmes apportent en France depuis le milieu du *xviii^e* siècle au progrès des lettres et des arts, et surtout au perfectionnement de ces rapports sociaux que les classes dirigeantes des autres pays ont pris longtemps pour modèles. Et, dans le changement que tous s'accordent à déplorer, j'aperçois un nouveau symptôme de la décadence morale contre laquelle je voudrais voir les gens de bien réagir.

Dans les campagnes, où les filles s'emploient aux travaux du dehors, où les champs sont à vrai dire une dépendance du foyer domestique, où le respect dû à la femme est garanti par les mœurs, où d'ailleurs les con-

naissances scolaires ne sont point encore devenues usuelles, l'enseignement doit être donné au premier âge dans de petites écoles mixtes annexées aux moindres hameaux. Lorsque les clergés et les chefs de famille ne peuvent spontanément organiser de telles écoles, il est à désirer que le canton (§ 65) ou même le département, subventionne les corporations de femmes qui se dévouent en France à cet utile service.

Dans les villes, des écoles de filles, organisées avec une sollicitude maternelle, s'adaptent momentanément aux besoins des familles instables et pauvres qui ne peuvent, par ignorance ou par défaut de temps, se charger elles-mêmes de l'enseignement. Les familles-souches de toute condition tendent au contraire à instruire leurs filles au foyer; cette pratique est partout l'un des meilleurs témoignages de la propagation de l'ordre moral dans les rangs inférieurs de la société.

Quant aux classes riches, elles n'ont point d'excuse lorsqu'elles manquent à ce devoir; et parmi les symptômes de la corruption qui les envahit depuis deux siècles, on doit signaler le funeste travers qui les porte à confier l'éducation de leurs filles aux couvents et aux pensionnats laïques. Ceux qui voudront bien recommencer les recherches que j'ai faites sur ce point constateront que les familles qui depuis cette époque représentent le mieux notre nationalité, ont toujours élevé leurs filles au foyer domestique. Les corporations et les établissements qui déchargent les familles de ce devoir exercent donc sur la société une action malfaisante¹. Les mères intelligentes et dévouées

1. Sans doute, les filles élevées dans ces institutions peuvent y être d'abord préservées du mauvais exemple de leurs mères; mais, tout compte fait, ce remède est pire que le mal. Comme me le disait une femme éminente, qui a élevé trois filles, aujourd'hui mères de famille, et universellement admirées pour leur vertu, leur grâce et leurs talents, ce qu'on peut dire de mieux des couvents et des pensionnats de filles, c'est qu'ils permettent aux mères de manquer, sans scandale, à leur devoir.

comprennent ce danger, et elles proscrivent sous toutes leurs formes l'externat et le pensionnat. Lorsqu'elles ne peuvent avec le concours de leurs aînées suffire à l'enseignement de leurs plus jeunes filles, elles s'attachent des institutrices, ou elles se concertent avec des voisines pour recourir à des professeurs spéciaux admis dans les familles ou organisant au dehors des cours variés. Assurément la loi ne peut interdire les pensionnats de filles qui savent mériter la confiance des parents ; mais elle devrait en général refuser aux corporations qui les exploitent le privilège de posséder des biens en main-morte : elle n'aurait à s'écarter de ce principe que pour les corporations vouées à l'enseignement des filles indigentes et des orphelines.

On peut résumer en quelques principes simples les considérations développées dans ce chapitre.

Les deux catégories d'associations sont soumises à une commune loi : elles ne sont bienfaisantes que dans les branches d'activité où les efforts individuels ne sauraient suffire.

Les communautés de capitaux peuvent prendre dans beaucoup de cas des développements considérables ; mais les communautés de travailleurs ne dépasseront plus des limites fort restreintes.

Les corporations laïques ou religieuses qui tendent au progrès de l'ordre intellectuel et moral, celles notamment qui se consacrent à l'enseignement supérieur, continueront à se placer au premier rang ; mais les individus prendront aussi chaque jour une plus grande part à ces œuvres utiles.

Chez les peuples libres et prospères, l'instituteur primaire n'a qu'un rôle subordonné. La véritable éducation est donnée par la famille aidée du prêtre ; elle est complétée par l'apprentissage de la profession et par la pratique des devoirs sociaux. L'enseignement proprement

dit ne contribue efficacement à l'éducation que s'il est donné, et aux classes supérieures par des universités libres, et aux autres classes par des hommes éminents qui se dévouent à mettre les connaissances humaines à la portée de tous les âges et de toutes les conditions. L'opinion publique comprend déjà l'importance de ce service: elle attribuera de plus en plus à ceux qui éclaireront les masses par la parole, l'influence accordée autrefois à ceux qui les protégeaient par l'épée.

CHAPITRE VI

LES RAPPORTS PRIVÉS

Diliges proximum tuum sicut teipsum.
SAINT MATTHIEU, XXII, 39.

§ 48

L'INÉGALITÉ, CRÉÉE DANS L'ANCIEN RÉGIME PAR LES PRIVILÈGES,
NAÎT, DANS LE RÉGIME MODERNE, DE LA LIBERTÉ.

Les cinq chapitres précédents m'ont fourni l'occasion de considérer, dans leurs rapports spéciaux, les cinq groupes principaux d'intérêts privés qui dépendent de la religion, de la propriété, de la famille, du travail et de l'association : je n'ai donc à traiter ici que des rapports généraux qui ne se rattachent particulièrement à aucun d'eux.

Il n'est pas nécessaire de démontrer avec détail que la pratique du précepte pris ci-dessus pour épigraphe doit créer les meilleurs rapports privés entre les individus, les familles, les provinces et les nations. Cette vérité a plus ou moins inspiré toutes les civilisations qui, pendant de longues époques, ont oui de la paix sociale; et si, depuis quatre siècles, les peuples européens ont été

si souvent désolés par les révolutions, c'est, en général, parce qu'ils ont oublié ce grand enseignement de l'Évangile en perdant l'esprit du christianisme.

Les nations, qui depuis deux siècles se privent de la lumière chrétienne, (§ 9), sont peu à peu conduites à fonder les rapports sociaux, non plus sur le principe salutaire de l'amour du prochain, mais bien sur l'idée de l'égalité; quelques esprits absolus prétendent même élever cette idée à la hauteur d'un dogme justifié par la raison et par l'histoire.

Assurément, l'opinion publique résiste à cette exagération, même dans les États du Continent où les croyances se sont le plus affaiblies; et elle se refuse généralement à accepter les pratiques d'égalité imposées par la contrainte. La plupart des nations qui représentent le mieux la civilisation moderne se bornent à réclamer l'abolition des privilèges que l'ancien régime avait conférés à diverses classes de la société. Cependant, on tire quelquefois de ce nouveau principe des inductions exagérées qui aboutissent à une fausse conclusion. On se trompe en affirmant que toutes les forces sociales tendaient autrefois à constituer l'inégalité des familles, tandis que les meilleures constitutions s'emploieraient aujourd'hui à établir l'égalité. L'observation méthodique des deux époques conduit à une tout autre conclusion.

Les provinces slaves de l'Orient qui conservent à certaines familles les distinctions seigneuriales, sont en même temps celles qui se préoccupent le plus d'établir autant que possible l'égalité dans la masse de la population. Elles atteignent ce but en faisant agir trois influences qui se superposent en quelque sorte pour comprimer les propensions individuelles. Le seigneur est tenu de secourir, au moyen des produits de la propriété, les familles qui tombent au-dessous d'un certain état de bien-être. Le régime de communauté restitue périodiquement aux familles en décadence la terre arable aliénée

pendant l'époque précédente (§ 16). Enfin, le régime patriarcal oblige tous les garçons à se marier dans la maison paternelle et à consacrer leurs efforts à la prospérité commune.

Les anciennes communautés rurales qui subsistent encore ou qui ont pris fin de nos jours (§ 42), montrent assez que la même direction avait été imprimée chez nous, pendant le moyen âge, aux populations des campagnes. D'un autre côté, les corporations d'arts et métiers dont il reste en Allemagne et en France de nombreux vestiges, tendaient toutes à imposer ce même système aux populations urbaines et à conjurer chez elles l'inégalité qu'eût produite le libre développement des talents et des aptitudes. Plus on étudiera l'ancien régime, dans les documents que le temps a conservés ou dans les institutions qui sont encore en vigueur, et plus on se convaincra que, tout en accordant des privilèges à quelques familles, il tendait surtout à assurer l'égalité aux masses.

Le caractère distinctif du régime nouveau est de détruire systématiquement les influences qui maintenaient autrefois dans les masses une sorte d'égalité forcée, ou tout au moins de donner à chacun la faculté de s'en affranchir. Il suffit, en effet, de jeter les yeux sur les sociétés modernes pour comprendre que les individus dégagés des entraves de la propriété collective et soustraits à la dépendance qu'imposaient autrefois les autorités seigneuriales et patriarcales, ou les associations forcées (§ 42), s'élèvent rapidement s'ils ont la vertu et le talent; tandis qu'ils tombent non moins vite s'ils sont incapables et vicieux. Parmi les dispositions qui engagent ainsi les hommes dans ces voies opposées, on aperçoit d'abord celles qui se lient à la production et à l'emploi de la richesse. Mais en pénétrant plus avant dans la recherche des causes, on reconnaît que le progrès ou la déchéance des familles sont une conséquence directe de l'aptitude ou de l'impuis-

sance à sentir et à pratiquer les devoirs qui découlent des vérités morales.

Lorsque, suivant la méthode décrite au début de cet ouvrage (§ 7), on consacre quelques semaines à l'étude approfondie d'une famille, on constate que dans toutes les contrées et dans toutes les conditions la principale cause de succès est l'amour du chef de famille pour la femme, les enfants et les vieux parents. Animé de ces sentiments, l'homme triomphe à la longue de toutes les difficultés de sa situation ; tandis que, livré à l'égoïsme et aux appétits sensuels, il laisse tarir les meilleures sources de prospérité.

Au nombre des propensions qui se rattachent aux grandes influences morales ou matérielles et qui élèvent ou abaissent les familles, je place au premier rang celles qui engendrent ou détruisent la prévoyance. En conseillant un emploi judicieux des produits du travail, cette vertu crée pour ainsi dire une seconde fois la richesse. Elle donne, en outre, aux individus une sécurité que les traditions patriarcales ne leur procuraient qu'aux dépens de l'indépendance. A ces deux titres, elle est une des qualités essentielles des peuples libres. Malgré les améliorations qui honorent notre temps, elle manque encore généralement dans les rangs inférieurs de la société ; et c'est ce qui contribue le plus à accroître les inégalités sociales.

La prévoyance est un ensemble de sentiments et d'habitudes portant certains hommes à ne pas se contenter du bien-être qui leur est personnellement acquis, mais à se préoccuper sans cesse d'en assurer la continuation, soit à eux-mêmes, soit à leurs descendants. L'homme prévoyant aime le travail qui produit la richesse ; il recherche peu les jouissances matérielles de la consommation ; il se complait dans l'épargne, qui donne une satisfaction directe à sa préoccupation prin-

cipline. La prévoyance n'est point une disposition naturelle qui, semblable à certains caractères physiques par exemple, distingue essentiellement les individus appartenant au même milieu social; comme les aptitudes morales, elle appartient à cette catégorie de facultés qui se propagent inégalement dans le même milieu par la pratique de la vie. Parmi les mobiles dominants que l'observation signale, il faut placer en première ligne l'influence de la famille, de l'éducation et du mariage, les habitudes imprimées par la loi, les mœurs ou la coutume, par les obligations professionnelles et surtout par l'exercice plus ou moins développé du libre arbitre: Il faut également tenir compte des conditions imposées par le climat, par la constitution topographique, par les courants sociaux, par l'habitation urbaine ou rurale. L'action combinée de toutes ces tendances a pour effet de développer ou de restreindre la prévoyance dans certaines localités ou dans certaines professions.

En fait, par suite de l'inégalité naturelle et de l'impulsion imprimée pendant les derniers siècles aux divers États européens, la plupart des populations se présentent encore à notre époque dépourvues de cette vertu. Jusqu'à ce jour, la tendance à la propriété par l'épargne ne se révèle, sous les heureuses influences précédemment énumérées, que dans des groupes peu nombreux et chez de rares individualités. Je ne connais pas d'étude plus intéressante et plus fructueuse que celle qui a pour objet de déterminer les caractères sociaux des localités ¹ et des professions où la prévoyance se montre le plus féconde, parce qu'elle s'y propage en dehors des systèmes de contrainte propres à l'ancien régime.

L'imprévoyance reste donc de nos jours un des traits dominants des mœurs européennes; et si elle ne produit

1. *Les Ouvriers européens*, p. 20, 86, 146, 176, 182, 200, 230, 236, 248, 260, 266.

pas de plus grands maux, c'est que la force des choses et une sorte d'instinct de salut public soumettent presque partout les masses à une minorité prévoyante. Cette nécessité suffirait seule pour maintenir pendant longtemps des inégalités considérables dans les sociétés modernes, alors même que celles-ci s'écartant de leur principe, tenteraient encore de réagir contre la nature des hommes et d'établir l'égalité au moyen de dispositions coercitives.

Partout les hommes imprévoyants se reconnaissent aux mêmes traits caractéristiques. Ils s'appliquent rarement au travail avec l'énergie que donnent aux âmes fortement trempées le sentiment du devoir et les autres convictions dérivant de l'ordre moral; parfois même ils ne s'y soumettent que sous l'aiguillon d'une impérieuse nécessité. Ils recherchent, au contraire, avec entraînement les satisfactions que procure la consommation immédiate des produits obtenus par le travail; souvent même la dépense devance la recette, et leur préoccupation est d'obtenir, à l'aide du crédit, cette anticipation de jouissances. Ils s'empressent de dissiper les capitaux accumulés par les aïeux, aussitôt que la propriété leur en est dévolue par héritage. Les plus sages, n'étant pas trop vivement sollicités par leurs appétits, peuvent conserver le foyer paternel et les objets d'usage journalier; mais cette modération ne dépasse point le cercle des nécessités du temps présent. Il ne leur vient jamais à la pensée de sortir de leur quiétude ou de s'imposer des privations pour assurer le bien-être de leurs descendants. Abandonnés à leur propre initiative, les adultes imprévoyants se trouvent plongés dans le dénûment, dès qu'un événement imprévu vient déranger l'ordre des travaux ou le cours régulier de l'existence; et ils ne peuvent plus dès lors subvenir aux besoins des femmes, des enfants et des parents vieux ou infirmes.

Placés à la tête des familles instables (§ 24), ils troublent la société, ne fût-ce qu'en laissant souffrir ceux qui vivent sous leur dépendance. Leur influence devient plus funeste lorsqu'il y a chez eux, non pas seulement absence de vertu, mais encore penchant décidé au vice et à l'intempérance. Ces individualités inférieures ne pourraient réellement concourir à la prospérité commune que si elles se trouvaient contenues dans leurs appétits, au milieu de familles patriarcales, par l'autorité de chefs prévoyants. Et lorsqu'on étudie le régime patriarcal chez les nomades contigus à l'Asie et chez les agriculteurs russes, on s'aperçoit bientôt que l'impuissance des jeunes ménages à se gouverner eux-mêmes est la véritable cause qui maintient cette organisation sociale, malgré des résistances individuelles, persistantes et énergiques.

C'est par cette même cause que les Européens occidentaux, parmi lesquels la prévoyance est plus développée, ne sauraient cependant trouver le bien-être et la stabilité en dehors des familles-souches. Celles-ci forment, entre les familles patriarcales et les familles instables, un terme moyen qui paraît correspondre aux éternelles inégalités de la nature humaine et se prêter à tous les progrès et à toutes les exigences légitimes de l'intérêt personnel. Fondées, en effet, selon les admirables traditions que nous avons sous les yeux (§ 30), en dehors de tout privilège et de toute contrainte, sur la Liberté testamentaire et sur une loi *ab intestat* encourageant le travail, elles donnent satisfaction à tous les instincts d'indépendance, en assurant l'existence des individualités qui ne pourraient se suffire à elles-mêmes. Enfin, plus que toute autre institution, la famille-souche a pour effet de mettre les individus à l'abri du dénûment et de conjurer ainsi l'une des formes les plus fâcheuses de l'inégalité.

La prévoyance n'est point une qualité isolée : elle est

en connexion intime avec la tempérance, la simplicité des goûts et la modération des désirs; elle est le point de départ des propensions les plus recommandables. Malheureusement, comme les autres vertus humaines, elle se lie aussi par d'intimes affinités aux plus redoutables fléaux de la société, à l'orgueil et à l'égoïsme. Lors donc qu'elle se développe chez des natures grossières ou rebelles aux influences morales, elle engendre aisément l'insensibilité pour les souffrances d'autrui, ou la dureté envers les inférieurs. Je m'explique ainsi que les individus élevés par une âpre accumulation de l'épargne, aux premiers échelons de la propriété, soient habituellement antipathiques aux masses d'où ils sont sortis.

Ainsi, pour être tout à fait bienfaisante, la prévoyance doit être tempérée et ennoblie par la plus haute vertu sociale, l'esprit de charité et de dévouement. C'est alors seulement qu'elle devient le signe manifeste de la supériorité. Si le christianisme remplit le premier rôle dans la civilisation générale, ce n'est pas seulement parce qu'il conserve l'esprit d'initiative, tout en réprimant l'orgueil (§ 12); mais encore parce qu'il concilie mieux que toute influence purement humaine la prévoyance et l'amour du prochain. Cependant les meilleures constitutions sociales n'abandonnent pas exclusivement à la religion cette mission tutélaire : elles poursuivent de leur côté le même but, en mettant en jeu les influences civiles et politiques compatibles avec la liberté. Ainsi, en décrivant au chapitre suivant la constitution britannique, je montrerai que les élections (§ 60) et diverses réunions populaires y ramènent incessamment les riches au sentiment de leurs devoirs envers les pauvres.

Les proclamations de principes qui, depuis soixante-quinze ans, signalent avec persistance les institutions modernes comme particulièrement propres à produire

l'égalité, sont en contradiction avec les faits que je viens de signaler. En voyant tant de confiance, on serait tenté de croire que les inégalités qui résultent partout de la diversité des aptitudes physiques et morales, se trouvent neutralisées chez nous, plus qu'ailleurs, par des propensions exceptionnelles. Les études comparées que j'ai faites à ce sujet m'ont toujours conduit à la conclusion inverse : la France est, entre les nations européennes, la moins portée à l'égalité ; et je vais d'abord justifier cette assertion par des faits.

Les véritables inclinations de notre pays se révèlent souvent à l'observateur par les faits et les sentiments qui se rattachent à l'usage des titres de noblesse. L'un des traits les plus affligeants de la décadence de l'ancien régime, est l'obstination avec laquelle la noblesse, privée de ses anciennes attributions et déchue de la supériorité qui s'attache à l'accomplissement d'un devoir public, revendiquait des privilèges surannés¹ et un ascendant fondé uniquement sur la naissance. Depuis la Révolution, l'ancienne caste n'a pas cessé de déclioir : les grandes situations se sont constituées pour la plupart en dehors d'elle ; et il serait difficile de citer aujourd'hui une seule qualité qui lui soit exclusivement propre. Elle est même moins liée que le reste de la nation au mouvement utile de la société, et elle abandonne par conséquent de plus en plus aux autres classes l'influence qui se fonde sur la vertu et le talent, sur le travail et la richesse. Elle n'a donc plus désormais aucun droit spécial à la considération publique. Cependant les mœurs maintiennent avec persistance le prestige de la noblesse, et l'on ne peut trouver pour cet engouement qu'une explication : une soif insatiable de privilèges et la répugnance pour l'égalité dans ce qu'elle a de naturel et de respectable.

1. Le duc de Saint-Simon a peint à son insu, dans ses mémoires, cette décadence de la noblesse, en décrivant l'affaire du Bonnet.

Les filles de toute condition, ayant à faire choix d'un époux, sont portées presque toujours à préférer au citoyen que distinguent à la fois la vertu, le talent et la richesse, un noble même dépourvu de toutes ces qualités. Les pères de famille eux-mêmes, élevés par le travail aux premiers rangs de leur profession, croient relever cette situation en s'alliant à des familles titrées. Ce prestige du nom n'est pas acquis seulement à ceux qui en sont dignes; c'est-à-dire aux hommes dont la valeur personnelle est relevée par la renommée d'ancêtres ayant notoirement rendu de grands services au pays; il est exploité avec profit par des personnes qui se sont attribué, par une usurpation manifeste, cet avantage si envié. Le succès universel des usurpateurs de titres se fonde évidemment sur une aberration populaire, entretenue par un puéril instinct d'inégalité.

Les décorations et les titres conférés par les moindres souverains étrangers sont recherchés par les Français avec un empressement extraordinaire. Cette faiblesse est exploitée avec succès par une multitude d'intermédiaires officieux qui se créent ainsi de gros revenus ou qui, à l'aide de cet appât, assurent à leurs gouvernements des services que l'on ne pourrait souvent obtenir, même à prix d'argent. La Légion d'honneur a été une des institutions fondamentales de l'Empire; c'est une de celles qui ont contribué à rendre ce régime plus populaire que celui de la République. Bien que, dans l'ordre civil surtout, cette distinction n'ait pas toujours été le signe exclusif du talent et de la vertu, elle continue à exciter des convoitises dont l'âpreté est connue de tous ceux qui, sous nos divers gouvernements, ont été les intermédiaires officiels entre le souverain et les postulants. Plusieurs traits de la révolution de 1848 semblent même indiquer qu'il serait moins facile, en France, d'attaquer le privilège de la Légion d'honneur que le droit de propriété.

Les lettres, les sciences et les arts, qui révèlent constamment à tous les degrés de la hiérarchie sociale des aptitudes éminentes, ont fourni de tout temps un bon moyen de rapprocher les hommes et de propager l'esprit d'égalité. En Angleterre, par exemple, où l'on se plaît à honorer le mérite personnel, tous ceux qui se dévouent ou s'intéressent à quelque spécialité des arts libéraux, se réunissent dans de puissantes sociétés libres (§ 46), qui remplissent avec succès une haute mission d'encouragement. Ces sociétés concourent en effet au progrès de l'art, à l'aide de ressources financières provenant de souscriptions individuelles, et elles mettent en relief les hommes supérieurs en leur conférant, par voie d'élection, les dignités de la corporation. En France, les sociétés scientifiques fondées sur ce principe libéral n'ont jamais pris un grand développement : les niveleurs de la Révolution se sont montrés peu disposés à les favoriser ou même à les tolérer. L'opinion publique a ratifié, au contraire, le rétablissement et l'extension de l'Institut constitué en corporations fermées (§ 46). Le principe n'en est guère contesté; et les critiques qu'on en fait de loin en loin s'inspirent moins du respect des principes que de rancunes et de jalousies.

Les privilèges de l'Institut sont plus que jamais recherchés; et je ne vois guère d'hommes éminents qui ne s'empressent, à l'occasion, d'entreprendre les démarches fort pénibles qu'imposent les candidatures. Je reconnais que ces privilèges se lient à des motifs d'intérêt public; mais je constate que les professions libérales soumises à ce régime ne rapprochent guère ceux qui les cultivent et qu'elles détruisent au contraire parmi eux la pratique de l'égalité.

L'une des manifestations les plus habituelles de l'esprit de privilège incrusté en quelque sorte dans la masse de notre nation, est la tendance irrésistible qui nous porte à instituer dans les lieux publics diverses catégo-

ries de places. Cette tendance ne se révèle pas seulement dans les entreprises de spéculation, où les peuples réellement pénétrés de l'esprit d'égalité, les Américains du Nord par exemple, ne tolèrent qu'une sorte de places et un seul tarif; elle s'est maintenue, de nos jours comme sous le régime ancien, même dans les fêtes publiques où les places sont octroyées gratuitement par l'autorité. Et ce qui montre bien qu'il s'agit ici d'un instinct populaire, c'est que ce sont surtout les parvenus qui se montrent friands de ce genre de distinctions. Les femmes, qui jouissent plus que les hommes des satisfactions de vanité acquises à la famille par la situation de son chef, tendent, sous ce rapport, à conserver les anciennes mœurs; et, à ce propos, la malignité publique a relevé plusieurs traits curieux pendant les premiers mois de la révolution de 1848. En pareil cas, cependant, l'esprit de critique ne se révèle que par quelques bons mots sans aigreur; les masses populaires s'arrangent des derniers rangs, et elles concèdent de bonne grâce ces menus privilèges aux autorités qui, chez nous, se succèdent si rapidement.

Le christianisme qui, depuis douze siècles, a exercé une influence profonde sur le caractère de notre nation, n'a pu encore triompher de cette tendance invétérée vers les inégalités conventionnelles. Je crois même voir que les tentatives faites systématiquement depuis 1789 pour imposer l'égalité à la France par la loi, dans les institutions civiles et politiques, ont déterminé dans les mœurs une recrudescence de l'esprit d'inégalité. Ainsi que je l'ai remarqué ci-dessus (§ 15), les places que les fidèles occupent dans les églises catholiques comme dans les temples protestants, sont de plus en plus réglées en raison de la fortune et de la condition sociale; je connais même plusieurs églises de village où l'opinion publique accorde, comme autrefois, aux acquéreurs de certaines terres la jouissance exclusive de places exceptionnelles.

Depuis la Révolution, les mœurs établissent entre les diverses classes une distinction chaque jour plus marquée. C'est ainsi qu'on ne retrouve plus, même dans les familles de condition modeste, la trace de la familiarité affectueuse qui régnait autrefois entre les maîtres et les domestiques (§ 29). Le luxe qui désole aujourd'hui notre société semble être, pour beaucoup de familles, une protestation inspirée par l'inégalité naturelle des conditions. Froissés par les institutions qui tendent au nivellement social, les riches veulent, à force d'extravagances, faire sentir aux pauvres leur infériorité.

La préférence qu'on accorde de plus en plus en France aux fonctions publiques sur les professions privées est une autre manifestation habituelle de l'esprit de privilège. Cet entraînement, dont je signale plus loin (§ 63) les causes et les résultats, se présente souvent comme une réaction des mœurs contre les lois.

On n'est guère choqué, en France, de voir accorder aux fonctionnaires des privilèges qui sembleraient intolérables en Angleterre, où cependant l'inégalité est souvent admise en principe. C'est ainsi que, depuis une époque reculée, l'opinion se montre favorable au système ¹ qui dispense les fonctionnaires de répondre, devant les tribunaux de droit commun, du dommage qu'ils ont pu causer indûment à un citoyen en exécutant leur mandat. La plupart des critiques adressées à ce régime ont été inspirées par le désir de renverser le

1. La constitution promulguée après les événements du 18 brumaire maintenait, sous ce rapport, plusieurs traditions de l'ancien régime ; elle portait : « Les agents du gouvernement, autres que les ministres ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du conseil d'État. » (Décret du 22 frimaire an VIII, art. 75.)

Henri de Pansey, de Cormenin et beaucoup d'autres jurisconsultes ont émis l'opinion que cette disposition a été abrogée, avec la Constitution de l'an VIII, par la Charte de 1814 ; aucune loi postérieure ne l'a rétablie ; mais la jurisprudence l'a maintenue sous tous les régimes.

gouvernement établi, plutôt que par le respect de cette égalité salulaire qui se concilie avec l'ordre public. Jamais, en effet, les hommes qui ont successivement occupé le pouvoir depuis l'an VIII, n'ont proposé l'abrogation de ce régime. Aucun d'eux ne paraît avoir entrevu cet axiome admis depuis longtemps par tous les peuples libres, que l'égalité, en cette matière, n'est pas seulement conforme à l'intérêt général, mais qu'elle est surtout utile aux pouvoirs souverains en les déchargeant de la responsabilité imposée, dans le système français, par les passions et les vices de cent mille subordonnés.

Depuis trois siècles, tous nos gouvernements ont, à l'envi, créé des charges vénales, des établissements exceptionnels de commerce et d'industrie, des taxes pour la vente des denrées, des tarifs douaniers protecteurs de certaines manufactures, ou, en d'autres termes, des privilèges fort onéreux pour la majorité des producteurs et des consommateurs. Ils ont ainsi violé le principe d'égalité, dans son application la plus utile et la plus respectable. Cependant l'opinion publique, égarée par ces pratiques séculaires, conserve à cet égard l'esprit de l'ancien régime; et elle ne cède pas sans résistance aux courageuses initiatives qui honorent le plus le gouvernement de Napoléon III.

Je ne vois pas, d'un autre côté, que ces propensions invétérées vers l'inégalité puissent être modifiées, comme l'espèrent quelques-uns, par l'action prolongée d'un nouveau régime qui substituerait, aux classes dirigeantes actuelles, de nouvelles classes sorties des derniers rangs de la société. C'est précisément à ces niveaux inférieurs qu'existent, bien qu'à l'état latent, les sentiments qui demandent à l'inégalité les satisfactions les moins justifiables. Chacun sait, en effet, que ceux qui commencent à s'élever traitent leurs égaux de la veille avec une dureté toujours rare chez les personnes placées, dès leur naissance, dans une situation élevée. Ce vice des parve-

nus est vivement senti des classes inférieures : il contribue plus qu'on ne croit à maintenir l'harmonie entre les classes extrêmes de la société; il prouve que la réforme sociale ne se trouvera pas dans les institutions qui violent la liberté pour détruire les inégalités établies par la nature ou créées par le travail des aïeux.

Ce n'est point ici le lieu de juger méthodiquement les diverses tendances que je viens de rappeler : je me borne à conclure que, malgré les répugnances légitimes attachées au souvenir de plusieurs privilèges de l'ancien régime, notre pays ne montre aucune propension exceptionnelle pour l'égalité, même dans les cas où elle serait désirable. Loin de là, il y a souvent lieu de regretter que, sous ce rapport, elle se laisse devancer par les autres peuples.

Toutes les observations qui seront faites en France à ce sujet, sans préoccupation systématique et avec un amour sincère de la vérité, constateront beaucoup d'autres faits du même genre et confirmeront la conclusion que je viens d'établir. La solution de certains problèmes sociaux n'est pas empêchée, comme quelques-uns le pensent, par les exigences de l'égalité. Ce prétendu principe ne s'opposera point aux réformes indiquées par l'intérêt public. Pour écarter toute espèce de doute, il suffit de constater que le premier empire, sans soulever des répugnances populaires, a pu rétablir des privilèges (§ 23) abandonnés par tous les peuples libres.

Les personnes qui se dévouent à la réforme sociale en s'inspirant de la raison et de la justice (§ 8) ne sont donc point obligées, par une cause de force majeure, de s'écarter ici du droit chemin tracé par leur méthode. Il est inexact d'affirmer que notre nation veuille faire prévaloir à tout prix, dans les rapports sociaux, une égalité contraire à l'intérêt public comme à la nature même des hommes et des choses. On ne saurait se fonder sur l'existence d'un tel préjugé pour repousser les

bonnes habitudes d'inégalité qui font le succès des autres peuples. L'obstacle à la réforme naîtrait plutôt de la tendance opposée. C'est ainsi par exemple que, pour rétablir l'harmonie sociale, nous serons d'abord peu enclins à adopter la familiarité affectueuse qui unit les classes extrêmes de la société espagnole; la coutume traditionnelle qui mêle tous les rangs pendant le service divin, en Russie, dans l'empire ottoman, en Grèce, en l'Italie et en Espagne; les sentiments d'intérêt public qui rapprochent journellement, dans des associations fécondes, les Anglais de toute condition, et plusieurs autres pratiques d'égalité qui honorent la civilisation européenne.

La méthode d'observation prouve que les peuples libres et prospères sont portés par deux séries parallèles de sentiments et d'intérêts à propager et à restreindre en même temps l'égalité dans les rapports privés.

Ainsi, comme je l'ai prouvé aux chapitres précédents, les civilisations européennes tendent vers l'égalité : dans la religion, en abolissant toute distinction légale entre les divers cultes ; dans la propriété, en provoquant le rachat des redevances féodales ; dans la famille, en renonçant à l'organisation patriarcale et en favorisant l'établissement séparé des jeunes ménages ; enfin dans les régimes du travail et de l'association, en supprimant les privilèges et les monopoles. Je montrerai plus loin (§ 61) qu'il en est de même dans la vie publique, en ce qui concerne l'impôt et la justice.

Mais, d'un autre côté, les Européens libres et prospères maintiennent ou accroissent l'inégalité dans ces mêmes subdivisions de la vie sociale, en conservant une situation exceptionnelle aux clergés des cultes les plus influents ; en accroissant l'intervalle qui sépare les termes extrêmes de la richesse et de la pauvreté ; en renforçant par la loi civile l'autorité paternelle et la distinction des droits et devoirs des deux sexes ; en com-

pliant le régime du travail et en établissant par là une différence de plus en plus marquée entre les fonctions du patron et celles de l'ouvrier.

En résumé, les inégalités sociales dérivent de la nature humaine, de même que les météores proviennent de la constitution de l'atmosphère. Comme la pluie qui ravage ou féconde nos champs, comme le vent qui détruit ou anime nos vaisseaux, l'inégalité, considérée en elle-même, ne doit point être signalée comme le mal absolu. Loin de là, elle est une force précieuse pour les nations qui savent en conjurer les inconvénients.

Il en est de la liberté comme de l'égalité : le même contraste se retrouve, en apparence, entre les intérêts qui font aimer ce principe et ceux qui recommandent le principe d'autorité. Des lois et des habitudes dérivant de la nature même de l'homme maintiennent encore ici un juste accord entre les propensions opposées. Tandis que les régimes de contrainte établis par la loi s'adoucissent et commandent moins formellement la pratique du bien, les forces morales émanant de la religion, de la propriété, de la famille, du travail et de l'association, s'imposent plus impérieusement aux esprits et répriment avec plus d'efficacité les désordres du péché originel.

On se met donc en contradiction avec l'expérience, la raison et la justice, quand on présente aux peuples l'égalité et la liberté comme des principes absolus, dont il faudrait poursuivre, à tout prix, la réalisation pratique. L'égalité et la liberté ne sauraient prétendre à être élevées, comme la religion, la propriété et la famille, au rang des principes primordiaux. Ce sont des préceptes d'ordre secondaire, dont l'application, variant partout avec la nature des hommes et des choses, doit être tempérée et souvent interdite par les préceptes non moins respectables qui imposent la hiérarchie sociale et l'autorité.

Si l'on s'abuse en présentant séparément l'égalité et la liberté comme des principes, on commet une erreur encore plus manifeste en les réunissant dans une seule formule. L'égalité et la liberté se prêtent parfois un mutuel concours, et c'est ce qui a lieu partout où deux cultes rivaux sont en présence; mais souvent aussi les deux forces agissent en sens opposé. Ainsi, l'ancien régime refusait souvent la liberté à la profession (§ 46) et à la commune pour y faire régner l'égalité; tandis que de notre temps l'une des principales sources d'inégalité provient de la liberté du travail. Je vais même montrer que l'indépendance réciproque des diverses classes, en se combinant avec des événements imprévus, a créé momentanément, en Europe, des inégalités inconnues dans les anciens régimes sociaux.

§ 49

LE PAUPÉRISME EST CHEZ LES MODERNES LE GENRE D'INÉGALITÉ
AUQUEL IL IMPORTE LE PLUS DE PORTER REMÈDE.

Ce qui me frappe surtout dans les régimes d'inégalité qui apparaissent avec des caractères si différents aux deux extrémités de l'Europe, c'est que l'Orient confère artificiellement à quelques familles une élévation exceptionnelle; tandis que l'Occident laisse des populations entières tomber dans un état permanent de pauvreté. On ne trouverait pas aujourd'hui dans l'empire russe un village qui ne possède, avec une certaine culture morale, des moyens réguliers de subsistance; en Angleterre et en France, au contraire, et spécialement dans les localités les plus riches, nous voyons des populations entières plongées dans le vice et le dénûment.

Il serait superflu de reproduire ici le tableau de ces misères sociales qui depuis trente ans ont été si souvent

- décrites; toutefois, avant d'indiquer le remède que beaucoup d'hommes de bien commencent à appliquer, je rappellerai sommairement l'origine et la propagation du mal. Il me semble, en effet, que le meilleur moyen de donner confiance dans l'accomplissement prochain de la réforme est de faire comprendre que les causes du paupérisme sont essentiellement accidentelles.

Cependant, pour marcher d'un pas assuré, il faut se garder des illusions qui dissimuleraient les difficultés de l'entreprise. Chez les modernes, les classes inférieures sont soumises à des causes permanentes de pauvreté qui ne pesaient point sur elles, lorsqu'elles étaient protégées par la triple influence de l'autorité seigneuriale, de la famille patriarcale et de la communauté des biens (§ 48). Il est manifeste que dans nos sociétés libres, tout homme vicieux et imprévoyant a le pouvoir de constituer une famille privée de toute garantie de stabilité : rien n'empêche donc désormais les classes dégradées de multiplier les foyers de vice et de misère.

La pauvreté n'a pas cessé de se propager sous cette influence, à mesure que les institutions féodales étaient abrogées dans l'Occident; et elle s'est souvent révélée dans notre ancien régime par d'intolérables souffrances, lorsque les épidémies, les famines et les guerres civiles venaient aggraver, pour les classes inférieures, les difficultés de l'existence. Mais, dans les circonstances ordinaires, deux causes principales concouraient à renfermer le mal dans des limites assez étroites. Les individus restaient volontiers au lieu natal : ils obéissaient à des coutumes traditionnelles et à des autorités qui se transformaient lentement, sans renoncer à leur haute tutelle. La plupart se trouvaient ainsi préservés des maux qu'auraient fait naître des mariages imprudents ou des entreprises mal conçues. En même temps, les inspirations de l'esprit chrétien et le besoin d'assurer la paix publique suggéraient la création d'une multitude d'ins-

titutions de bienfaisance ¹. Durant cette période, la liberté, inspirée par la religion et guidée par la tradition, apportait un remède ou un palliatif aux désordres produits par l'abolition graduelle des régimes de contrainte.

Malheureusement, cet état d'équilibre a été brusquement détruit à dater de la fin du dernier siècle, et surtout depuis la paix de 1815, par l'extension subite du régime manufacturier. Ce régime, inauguré par un concours d'inventions mémorables (§ 2), neutralisa tout d'abord les causes préservatrices que je viens de signaler. Enlevant les populations au lieu natal, il les accumula dans des localités dépourvues d'institutions propres à conjurer les effets du vice et de l'imprévoyance.

Ces inventions ont promptement fait déchoir par une concurrence irrésistible, et les anciennes fabriques rurales à moteurs hydrauliques (§ 37); et les ateliers domestiques consacrés à l'élaboration des matières textiles et des métaux. Elles ont créé d'immenses manufactures groupées sur les bassins liouillers et pourvues de moyens illimités de fabrication. De nombreuses cités, formées dans ces conditions nouvelles, prirent en quelques années un développement qui, sous le régime antérieur, eût exigé un siècle d'efforts soutenus. Elles attirèrent naturellement les individus qui supportaient le moins patiemment l'autorité de la famille et des autres influences traditionnelles établies dans les campagnes; et, au même titre que le recrutement de l'armée et des colonies, elles fournirent d'abord des moyens d'ordre et de sécurité. Mais cette limite fut bientôt dépassée : les manufacturiers, en offrant sans cesse un salaire élevé, en excitant outre mesure l'esprit d'indépendance, déclas-

1. On peut consulter à ce sujet une énumération, présentée par M. A. Canron, des anciennes institutions de bienfaisance de la ville d'Avignon. (*Revue d'économie chrétienne*, janvier 1864.)

sèrent également les masses imprévoyantes qui jusque-là avaient trouvé le bien-être dans la vie rurale.

Alors commença à se produire un ordre de choses sans précédent. On vit se grouper autour des nouveaux engins de fabrication d'innombrables populations, séparées de leurs familles, inconnues de leurs nouveaux patrons, dépourvues d'habitations décentes, d'écoles et d'églises, privées en un mot des moyens de bien-être et de moralisation qui jusque-là avaient été jugés indispensables à l'existence d'un peuple civilisé. A ce triste état de choses, les ouvriers ne trouvaient qu'une seule compensation, la libre disposition d'un salaire considérable : mais le plus souvent cet avantage ne fit qu'exciter les appétits sensuels, sans assurer le bien-être. Ce régime pesait à l'improviste sur des individus brusquement arrachés à un antique patronage et à des habitudes traditionnelles de sobriété. On conçoit donc qu'il ait provoqué des désordres sociaux dont l'humanité n'avait eu jusqu'alors aucune idée. Beaucoup d'individus vertueux et prévoyants, attirés à leur tour par l'appât du gain dans les nouvelles manufactures, y ont subi la réaction d'un milieu corrompu ; cette influence a été plus marquée sur leurs enfants qui, s'écartant des bonnes traditions paternelles, ont cédé peu à peu à la contagion.

Ces déplorables conditions ont encore été aggravées par les chômages et les crises commerciales, sorte de fléau périodique émanant du nouveau régime manufacturier. Chaque ancienne fabrique rurale, en effet, pourvoyait seulement aux besoins de certaines localités circonscrites ; en sorte que l'équilibre entre la production et la consommation s'y établissait naturellement. Les travaux de l'industrie étaient à peu près permanents, et ils trouvaient au besoin pour complément ceux de l'agriculture. Les nouvelles usines, au contraire, sont en mesure d'accroître sans cesse leur production, à tel point

qu'un groupe manufacturier pourrait quelquefois prétendre à approvisionner le monde entier. Elles sont conduites par conséquent à augmenter, puis à restreindre subitement le cercle de leurs affaires, pour profiter successivement de la hausse et de la baisse des produits. A chaque retour de chômage, les populations se trouvent ainsi soumises aux privations les plus dures. Ce dépensement est d'autant plus sensible qu'il succède à des habitudes de superflu contractées aux époques d'activité fiévreuse de la fabrique, et qu'il ne peut être adouci par les ressources du travail agricole.

Sous ces mauvaises influences la démoralisation se propage rapidement. Les femmes et les enfants, soumis comme le chef de famille au travail manufacturier et retenus constamment hors du foyer, prennent des habitudes d'indépendance et de promiscuité incompatibles avec tout ordre domestique. Les narcotiques et les spiritueux deviennent la seule diversion aux fatigues du travail et aux soucis de l'existence : ils ajoutent à la perte du sens moral la dégradation physique ; ils rendent la misère permanente, malgré l'élévation de salaire qui, avec de bonnes mœurs, eût assuré le bien-être de la famille. Les manufactures établies au milieu des populations chez lesquelles l'ancien régime n'avait pu triompher d'un penchant invétéré à l'ivrognerie, celles surtout où l'interruption des rapports de patronage (§ 50) laisse les ouvriers sans direction, offrent les jours de paye des spectacles révoltants qui rappellent les plus odieuses scènes de la vie sauvage. On y voit les femmes et les enfants souffrant de la faim et plongés dans un dénuement absolu, tandis que le chef de famille dissipe en débauches les ressources de la maison.

A Paris, par exemple, on trouve, à côté de types excellents ¹, des ouvriers livrés à des vices dont les riches

1. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. 1^{er}, p. 27 ; t. III, p. 372.

oisifs avaient jadis le triste privilège; on en voit notamment ¹ qui, gardant quelque régularité dans leurs débordements, organisent leur existence en dehors du mariage, imposent à leur concubine un labeur assidu, pendant qu'ils dépensent journellement au cabaret et dans d'autres mauvais lieux des sommes qui suffiraient pour assurer le bien-être d'une famille nombreuse. Profondément imbus de l'esprit révolutionnaire, portant envie à toute supériorité sociale, ils n'admettraient pas que le patron pût intervenir, par des conseils bienveillants, pour provoquer un emploi plus judicieux du salaire. Rarement même ils consentent à s'affilier à une société de secours mutuels; et plutôt que de renoncer à une partie de leurs débauches, ils s'exposent à toutes les privations qui accompagnent la maladie. Mais, en même temps, ils critiquent avec amertume l'organisation sociale qui les laisse dans le dénûment, quand viennent le chômage et la vieillesse : leur thème favori est de blâmer l'égoïsme des classes supérieures, auxquelles, par une singulière inconséquence, ils voudraient imposer le devoir d'assistance, en leur refusant le droit de direction et de contrôle. Les exemples donnés par certains patrons ne sont pas meilleurs; en sorte que, même dans le régime du travail, les éléments de la vie morale commencent à manquer à Paris, comme dans ces capitales de l'antiquité où l'espèce humaine s'est éteinte peu à peu dans le désordre. Je connais des chefs de métier qui, pour préserver leurs jeunes fils de cette corruption, sont obligés de se séparer d'eux et de confier leur apprentissage à des confrères établis dans les petites villes de l'Allemagne.

En Angleterre, où les bassins houillers abondent, le régime manufacturier et le paupérisme se sont plus développés que dans le reste de l'Europe; mais une ré-

1. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. II, p. 145.

volution sociale n'y a point, comme en France, compliqué la situation. En revanche, d'autres exagérations de l'esprit moderne s'y sont produites avec une continuité que n'a point comportée chez nous l'intermittence des révolutions. Ainsi les Anglais, poussant la liberté individuelle jusqu'à ses extrêmes limites, ont d'abord admis comme normaux et réguliers les faits les plus regrettables du nouveau régime manufacturier; ils ont vu sans regret, accumulés dans les villes et convertis en salariés, les chefs de métier, les petits tenanciers, les artisans ruraux et les ouvriers domestiques, précédemment disséminés dans les campagnes. Ils ont favorisé la rupture des liens qui avaient jusque-là maintenu la permanence des rapports entre les maîtres et les ouvriers. Guidés par une nouvelle école économique, ils ont singulièrement restreint le cercle des devoirs sociaux : à leur point de vue, les ouvriers n'auraient qu'à exécuter le travail convenu ; les maîtres n'auraient qu'à payer le salaire contradictoirement débattu, selon les lois de l'offre et de la demande. La pratique de ce régime, continuée pendant un demi-siècle avec une imperturbable logique, a sérieusement ébranlé la constitution sociale; souvent même, comme l'indiquent des documents officiels, elle a produit un état d'abjection, inférieur à la barbarie et touchant presque à la bestialité.

Partout, au surplus, le paupérisme des manufactures de l'Occident offre, à l'intensité près, les mêmes caractères. Il met pour ainsi dire les populations en dehors de la civilisation générale, en annulant pour elles les bienfaits de la religion, de la propriété et de la famille. L'affaiblissement des liens de parenté et la désorganisation du foyer domestique sont toujours les symptômes les plus apparents du fléau. L'habitation prise à loyer, et dénuée des plus indispensables conditions de bien-être, montre tout d'abord que la famille a perdu le

sentiment de la dignité humaine. Le père en est presque toujours éloigné par les obligations du travail ou par la recherche des plaisirs grossiers. Abaissée à la condition d'ouvrier, la mère déserte également le logis, soit qu'elle s'adonne au désordre, soit qu'elle supporte honnêtement le poids d'un rude travail. Les enfants, pervertis par ces mauvais exemples et privés de tout enseignement moral, prennent peu à peu les habitudes de l'imprévoyance et du vice. Affaiblis prématurément par les privations et l'intempérance, les vieux parents meurent dans le dénûment, bien avant le terme fixé par le cours régulier de la vie. Enfin tous ces maux sont aggravés par une instabilité qui, jusqu'à présent, ne s'était rencontrée que chez les peuples sauvages, tirant une subsistance précaire de la chasse ou de la récolte des productions spontanées.

A la vue de ces maux, plusieurs écrivains de notre temps ont été conduits à condamner les principes fondamentaux de la civilisation moderne : les uns, se bornant à critiquer l'ordre établi, ont fait naître dans les cœurs le désir des révolutions; les autres, cherchant le remède en dehors de l'expérience, sont revenus, par diverses voies, directes ou détournées, à l'ancien régime de contrainte. En se reportant aux faits qui font l'objet des précédents chapitres, on apercevra aisément que de telles solutions sont peu judicieuses. Les hommes ont plus à souffrir de la perte des croyances religieuses que de l'invasion de la pauvreté; et cependant on a toujours aggravé le mal en essayant de propager la pratique de la religion par une coercition matérielle ou morale. Il en a été de même chaque fois que l'autorité a voulu amener, par la contrainte, les classes inférieures ou dégradées à la vertu et à la prévoyance. L'histoire des anciens justifie de tous points la direction que suivent les modernes. Des chefs vertueux et prévoyants ont souvent fait la prospérité des peuples, en leur imposant par la

force les saines pratiques de la vie privée; mais l'ordre social établi sur ces fondements a toujours été éphémère. Tôt ou tard, en effet, le pouvoir de ces hommes éminents se transmet à des successeurs indignes; alors la décadence surgit et bientôt l'œuvre est détruite.

L'abrogation des régimes de contrainte a donné, chez les modernes, une impulsion féconde aux vertus individuelles, et, sous cette influence, les peuples se sont élevés à un degré de puissance et de richesse que les anciens n'ont jamais connu. Cette prospérité extraordinaire frappe aujourd'hui tous les yeux; et, pour y atteindre à leur tour, les peuples arriérés se montrent enclins à renoncer aux avantages spéciaux que leur assurait la conservation des vieilles traditions. Lorsque nous voyons les Russes eux-mêmes abroger les institutions qui conjuraient si efficacement la pauvreté, serait-il judicieux de combattre chez nous le paupérisme en restaurant partiellement le régime qu'ils ont condamné?

§ 50

LE PATRONAGE VOLONTAIRE EST AUSSI EFFICACE QUE L'ANCIEN RÉGIME DE CONTRAINTE POUR CONJURER LE PAUPÉRISME.

En traitant la question du paupérisme, il faut distinguer les œuvres tendant à pallier les souffrances journalières, des institutions ayant pour effet de guérir radicalement le mal ou d'en prévenir le développement (§ 46).

Les aumônes avec toutes les variétés de secours en nature ou en argent, les asiles ouverts à l'enfance, à la vieillesse, aux maladies et aux infirmités de toutes sortes, et les autres palliatifs de la pauvreté, se multiplient sans cesse depuis le moyen âge, c'est-à-dire depuis l'époque mémorable où les sociétés de l'Occident, déjà pénétrées de l'esprit chrétien, ont commencé à se fonder

sur le principe de la liberté individuelle. Ces œuvres fonctionnent chaque jour sous nos yeux et sont décrites dans une multitude d'ouvrages : j'ai présenté plus haut (§ 46) des indications générales sur les corporations qui s'y dévouent, et je me crois en droit d'affirmer qu'on ne saurait arriver à l'extinction du paupérisme en leur donnant un plus grand développement. Plus je les étudie dans leurs détails, et plus je m'assure qu'elles propagent indirectement le mal plutôt qu'elles ne le guérissent. Cette triste conclusion n'autorisera jamais personne à rester inactif à la vue des misères qu'il faut soulager à tout prix ; mais elle doit exciter les gens de bien à chercher dans une autre direction les vrais remèdes.

Les sociétés humaines n'ont, jusqu'à ce jour, employé que trois moyens pour empêcher l'extension de la pauvreté : l'organisation patriarcale retenant les jeunes ménages sous l'autorité des vieillards, chefs de famille ; les communautés de biens et de travaux de certaines familles formant des tribus de pasteurs nomades ou des communes d'agriculteurs ; enfin la haute tutelle d'un maître ou d'un seigneur protégeant une commune, une tribu, ou tout autre groupe de familles. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, les sociétés les plus stables de l'Orient conjurent l'éclosion des germes de misère dus au vice ou à l'imprévoyance des populations, en superposant, pour ainsi dire, l'un à l'autre ces trois préservatifs.

Placées en présence des mêmes imperfections morales, les sociétés modernes n'ont trouvé aucun autre moyen d'en conjurer les effets. La grande erreur des peuples qui, de notre temps, repoussent systématiquement l'esprit de tradition, consiste à admettre que le bien-être des classes vicieuses et imprévoyantes aura pour base à l'avenir quelque combinaison encore inconnue, véritable pierre philosophale qu'il faudrait trouver pour ouvrir à l'humanité une ère nouvelle de progrès.

Les sociétés modernes ne justifient nullement cette prévision par leurs tendances actuelles. Elles l'emportent pour la plupart sur les sociétés anciennes, en ce qu'elles contiennent plus d'individus vertueux et prévoyants; elles voient par conséquent s'élever de toutes parts ces individualités éminentes, par la suppression de l'ancien régime de contrainte qui gênait leur essor. Mais cette réforme implique l'abolition des catégories fondées sur l'ancien classement social; et dès lors les individualités inférieures restent, au point de vue légal, privées de la protection que ce classement leur assurait.

Cependant le changement des principes n'a pas diminué les difficultés pratiques qui naissent de l'imprévoyance ou des vices de cette partie de la population; loin de là, la liberté qu'on ne peut interdire complètement à l'esprit du mal, quand on l'accorde sans réserve à l'esprit du bien, favorise le développement des germes de misère. Le besoin de protection que la nécessité fait surgir au milieu des classes pauvres, l'esprit de charité que féconde dans les âmes religieuses la possession de la richesse, et enfin l'intérêt général qui s'attache au maintien de la paix publique, amènent toutes les classes de la société à conserver, autant qu'il dépend d'elles, le bienfait des trois moyens préventifs du régime antérieur. En présence des mêmes maux, les remèdes restent les mêmes; seulement, au lieu de subir la hiérarchie sous l'empire de la contrainte, les intéressés l'établissent maintenant par un effort intelligent de leur volonté.

Cette transformation apparaît avec évidence à l'observateur qui traverse d'Orient en Occident les localités où le paupérisme n'a point pénétré. La famille patriarcale joue encore un certain rôle dans quelques-unes de ces localités : et c'est ainsi, par exemple, que, dans plusieurs provinces d'Italie, d'Espagne et

de France, les ménages de métayers ruraux¹ trouvent dans ce genre d'association, sous la haute direction du chef de famille, une sécurité et une dignité auxquelles ils n'atteindraient pas s'ils restaient isolés. Cependant ce régime se montre plus propre à conjurer l'invasion du paupérisme qu'à y porter remède, lorsque s'est déjà propagé l'esprit nouveau d'indépendance individuelle : aussi ne persiste-t-il guère en dehors des contrées qui ont conservé les habitudes de travail et les sentiments du moyen âge.

Le régime patriarcal relève assurément la condition physique et morale des individus de tout rang ; et, à ce titre, il excite tout d'abord la sympathie de ceux qui signalent le bien-être des classes inférieures comme un des symptômes les plus sûrs d'une civilisation estimable. Mais je vois mieux chaque jour qu'il ne saurait contribuer pour une part importante à l'accomplissement des réformes dont se préoccupe l'Occident. Malgré de persévérantes recherches, je n'aperçois pas une seule localité où cette forme sociale se reconstitue après être tombée en désuétude ; et je m'explique pourquoi la réaction contre les désordres du régime actuel ne se produit point dans cette direction. Les individus capables de prospérer par l'effort individuel, ont intérêt à quitter de bonne heure les parents dépourvus de cette aptitude ; les communautés patriarcales n'associeraient guère dans ces conditions que l'incapacité avec l'imprévoyance, et ces éléments d'insuccès seraient, sous l'inspiration de l'esprit nouveau, habituellement aggravés par les dissensions intestines.

Les mêmes considérations s'appliquent aux anciens régimes sociaux qui établissent une communauté de biens ou de travaux entre les groupes de familles de la classe inférieure. Des faits que j'observe depuis trente

1. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. 1^{er}, p. 221.

ans et dont j'ai donné un précis dans le chapitre précédent (§ 42), il résulte que les institutions de ce genre qui subsistent encore sont les derniers vestiges d'un ordre de choses qui disparaît peu à peu. A ce niveau de la société, la propriété individuelle remplace de plus en plus la propriété collective; et les communautés de travailleurs, débordées de tous côtés par les ouvriers libres, ne se présentent plus qu'à l'état d'exception dans les contrées où elles ont pu se maintenir jusqu'à ce jour.

Dans ces derniers temps, d'ailleurs, cette question a été soumise en France à une épreuve décisive. Lorsque la révolution de 1848 eut posé avec retentissement le problème du paupérisme, les hommes d'État qui assumèrent sur eux la tâche d'improviser une solution, furent naturellement conduits à préférer la communauté aux deux autres moyens préventifs. Ce régime, en effet, flattait mieux les passions qui inspiraient alors les masses populaires, moins soucieuses d'arriver au bien-être que d'échapper à toute dépendance. Paris est aujourd'hui le lieu du monde où l'on peut le mieux constater que les communautés de travailleurs ne sauraient constituer à l'avenir un moyen général d'organisation sociale (§ 43). Il est évident que ces communautés reproduisent et même exagèrent les défauts propres aux associations patriarcales : elles froissent les individus en établissant entre eux des contacts difficiles et en rétribuant également des mérites inégaux. A ce double titre, elles sont antipathiques, et à l'immense majorité qui n'est pas suffisamment animée des sentiments de devoir et de dévouement, et à cette minorité habile et prévoyante qui trouve, dans le régime individuel, toujours des salaires plus élevés, et souvent le moyen de s'élever aux rangs supérieurs.

Il en est autrement du troisième préservatif fondé sur l'entente mutuelle des populations ouvrières et des personnes qui dirigent les entreprises de l'agricul-

ture, de l'industrie manufacturière et du commerce. Lorsque l'enchérissement du sol ¹ et l'amélioration des mœurs ont fait tomber en désuétude le régime féodal et rendu aux diverses classes leur liberté d'action, chacun reste, comme sous le régime antérieur, obligé de pratiquer les anciens rapports sociaux, sauf à en modifier les formes. Ces rapports, en effet, sont le fondement de toutes les existences : ils s'imposent à chacun par une nécessité impérieuse, plus forte que les événements et les passions qui, à certaines époques, troublent l'équilibre social. Les familles qui possèdent le sol, les immeubles, les capitaux et les autres moyens de production, ont intérêt à grouper autour d'elles divers genres de collaborateurs, et notamment ceux qui fournissent le travail manuel ; ces derniers ont également besoin d'échanger leurs services contre des gages et des salaires. Or l'expérience apprend bientôt que ces rapports deviennent plus féconds, lorsque, au lieu de pourvoir seulement à ces intérêts, ils procurent en outre les satisfactions morales qui naissent naturellement du rapprochement des deux classes.

Tel est l'état de choses qui se produit quand les chefs jouissent du respect et du dévouement de leurs ouvriers, et quand ceux-ci peuvent compter qu'une protection affectueuse conjurera en toute éventualité l'effet de leurs vices et de leur imprévoyance. Ces liens volontaires d'intérêt et d'affection remplacent naturellement les rapprochements forcés de l'ancien régime, lorsque la transition est spontanée, comme celle qui s'est produite au moyen âge dans la plupart des provinces de l'Occident. Ils peuvent être considérés comme le trait caractéristique du régime nouveau : en premier lieu, parce qu'ils

1. Voir le document ayant pour titre : Définition des quatre organisations principales à distinguer chez les peuples européens. (*Les Ouvriers européens*, p. 47).

sont fort répandus dans les contrées libres et prospères; en second lieu, parce qu'on y revient journellement dans celles où le changement brusque des méthodes de travail a ébranlé l'ancienne société et développé le paupérisme (§ 38 et 49). Le nom de Patronage volontaire me paraît s'appliquer avec toute convenance à cette nouvelle organisation, dans laquelle les maîtres et les seigneurs de l'ancien ordre social sont remplacés par des patrons.

Le régime du patronage se reconnaît surtout à une permanence de rapports maintenue par un ferme sentiment d'intérêts et de devoirs réciproques. L'ouvrier est convaincu que le bien-être dont il jouit est lié à la prospérité du patron; et celui-ci, de son côté, se croit toujours tenu de pourvoir, conformément à la tradition locale, aux besoins matériels et moraux de ses subordonnés.

Pour rester en mesure de remplir cette obligation, le patron se garde, aux époques de prospérité de l'industrie, d'accroître à tout prix sa production, en appelant à lui de nouveaux ouvriers; et lorsque les débouchés se resserrent, il se ménage ainsi le moyen de conserver du travail aux ouvriers qu'il s'est une fois attachés. Il ne sépare jamais les combinaisons ayant pour but d'augmenter les bénéfices, de celles qui tendent à assurer aux populations des moyens d'existence.

Les chefs d'industrie, pénétrés de ces principes, y subordonnent tous les détails de leur administration. Leur préoccupation principale est d'exciter les ouvriers à acquérir, au moyen de l'épargne, la propriété du foyer domestique et d'y retenir en tout temps la mère de famille (§ 26). Pour réaliser plus sûrement ces deux conditions essentielles, et pour ménager aux ouvriers une vie plus facile, ils s'établissent, autant que possible, dans les campagnes. Ils s'efforcent de compléter les ressources attribuées aux familles sous forme de salaires, par celles qui résultent des revenus de petites propriétés,

des produits de subventions variées, et de l'exercice d'une multitude d'industries domestiques¹. La continuité des rapports du patron et de l'ouvrier a, sous ce régime, un caractère tellement dominant que plusieurs savants le nomment aujourd'hui, conformément à la proposition que j'en ai faite, Régime des engagements volontaires permanents².

La fécondité de ce régime a été récemment signalée par une enquête concluante. Des hommes d'une compétence reconnue ont été invités à signaler dans chaque département de l'Empire les localités qui se distinguent soit par la permanence, soit par l'instabilité du bien-être des ouvriers. Les faits ainsi constatés, sans concert préalable, par quatre-vingt-six observateurs, aboutissent à cette conclusion, que les engagements momentanés, le paupérisme et l'antagonisme social se groupent dans certaines localités aussi invariablement que, dans d'autres, les engagements permanents, le bien-être et l'harmonie.

Les patrons les plus intelligents comprennent que le meilleur moyen d'assurer cette permanence des engagements est de propager chez leurs ouvriers la connaissance de l'ordre moral et le respect des lois de la famille. Pour réussir dans cette partie de leur tâche, ils se croient tenus, avant tout, de donner le bon exemple à leurs subordonnés; et ils ont, en outre, recours à diverses combinaisons dont l'expérience révèle l'efficacité.

En ce qui concerne l'établissement de l'ordre moral, les patrons, secondés par le ministre du culte, par l'instituteur et par divers auxiliaires, s'appliquent à inculquer aux âmes le respect de la religion; et j'ai souvent entendu dire aux plus éminents, que le devoir de guider les populations dans la bonne voie avait été pour eux la

1. Définition des quatre sources de recette des ouvriers (les *Ouvriers européens*, p. 23).

2. Les *Ouvriers européens*, p. 16 et 17.

réfutation pratique du scepticisme. Ils cultivent les cœurs et les intelligences à l'aide d'un système complet d'enseignement (§ 47) approprié aux aptitudes et aux besoins des enfants, des jeunes gens et des adultes; enfin, par un judicieux système de récréations¹, ils substituent les jouissances dérivant des lettres, de la science et de l'art à celles qui se fondent sur la satisfaction des appétits physiques. En faisant tous ces efforts, ils se préoccupent surtout de développer la prévoyance, c'est-à-dire la vertu qui conduit le mieux les classes inférieures à l'indépendance.

En ce qui concerne l'organisation de la famille, les patrons dignes de ce nom s'appliquent à répandre les meilleures pratiques signalées au chapitre III. Le but qu'ils ont sans cesse en vue est de grouper les populations en familles fécondes tirant, des ressources fournies par ces communautés naturelles et du concours continu de plusieurs jeunes gens laborieux et dociles, le moyen de se perpétuer, tout en établissant au dehors leurs membres les plus entreprenants. Le principal résultat qu'ils recherchent est de multiplier, autant que possible, par leurs conseils ou leur intervention, les fonctions lucratives que la mère de famille peut exercer au foyer domestique.

Ayant constaté à cet égard l'impuissance des familles instables, ils provoquent la fondation de familles-souches, où la mère ne descend jamais à la condition d'ouvrier, parce qu'elle trouve, au foyer même, pour ses plus précieuses facultés, un emploi sans limites. Les personnes qui n'ont point eu occasion de voir pratiquer ce principe fondamental d'économie sociale, en apercevront la justesse, si elles veulent bien fixer leur attention sur les monographies de familles publiées dans les deux ouvrages que j'ai souvent cités. Les travaux essentiels du

1. Les *Ouvriers européens*, p. 42.

ménage et notamment les soins de propreté, la préparation des aliments, la confection, l'entretien et le blanchissage du linge et des vêtements ; l'acquisition et l'administration des petites propriétés¹ ; l'exploitation des animaux, des subventions² et des petites industries domestiques ; enfin, l'éducation des enfants sous les influences morales émanant de la mère, cette providence du foyer (§ 26), sont pour chaque famille, comme pour la population entière, une source de bien-être à laquelle ne suppléera jamais aucune conception de l'esprit humain. Les patrons s'ingénient encore à offrir un travail lucratif à tous les autres membres de la famille ; mais, en organisant dans ce but leurs travaux, ils ne perdent jamais de vue le devoir d'instruire et de moraliser les enfants, et surtout de défendre contre toute atteinte la pureté des jeunes filles³.

Les chefs d'industrie qui réussissent ainsi à placer dans de bonnes conditions physiques et morales les populations soumises à leur influence, se préoccupent naturellement de les soustraire aux causes de désorganisation qui menacent incessamment les sociétés humaines. Ils redoutent surtout les mariages imprudents et ils s'appliquent à les empêcher en s'assurant le concours de l'opinion publique.

Une population qui s'est élevée au sentiment de l'or-

1. Cette salubre pratique, pour des propriétés intimement liées au travail domestique, ne contredit nullement le principe qui confère exclusivement au mari le soin des propriétés étrangères aux industries de la famille et au travail de ses serviteurs. La convenance de ces deux fonctions de la mère de famille est expressément signalée dans le passage de la Bible où se trouve le parfait tableau des devoirs de la femme :

• Consideravit agrum, et emit eum ; de fructu manuum suarum plantavit vineam. • — Elle a apprécié un champ et l'a acheté ; elle y a planté une vigne avec le produit du travail de ses mains. • (*Proverbes de Salomon*, XXXI, 16.)

2. Considérations sur les trois catégories de subventions et sur leurs produits. (*Les Ouvriers européens*, p. 26.)

3. *Les Ouvriers européens*, p. 253.

dre matériel et moral, se montre particulièrement ombreuse en ce qui concerne la fondation de nouvelles maisons. Elle n'admet pas qu'un homme imprévoyant, paresseux ou adonné au vice, puisse recevoir la dignité du mariage; et, autant qu'elle en a le pouvoir, elle condamne au célibat ceux qui ne créeraient une famille que pour la vouer au dénuement. Sous cette inspiration, les jeunes filles, conseillées par les parents, repoussent les prétendants dépourvus du mobilier et des instruments de travail, sans lesquels un nouveau ménage ne saurait se concilier la considération publique. Les populations douées des mœurs les plus fermes, exigent même que les futurs époux se préparent au mariage par l'acquisition préalable de l'habitation. Les jeunes gens qui n'ont point eu la vertu nécessaire pour conquérir une dot par le travail et pour s'imposer les privations de l'épargne, n'ont pas le pouvoir de troubler la société en y usurpant la haute fonction qu'ils sont indignes de remplir; ils doivent rester célibataires dans la maison paternelle, se faire admettre dans d'autres familles en qualité d'auxiliaires ou de domestiques, chercher une situation dans l'armée, la flotte ou l'administration, émigrer aux colonies, ou enfin s'établir au milieu de populations européennes qui, sous ce rapport, se montrent moins exigeantes.

Au nombre des traits caractéristiques du patronage, je signale encore, et les combinaisons pratiques qui provoquent cette émigration des types pervers qu'aucune influence locale ne saurait corriger, et celles qui repoussent l'invasion des nomades de l'industrie, ces redoutables agents de la propagande du mal. Je citerai entre autres une classe de coutumes qu'on pourrait appeler la police privée des habitations. Dans beaucoup de localités, les propriétaires du sol se concertent tacitement pour refuser la cession d'un terrain ou d'une maison à tout individu, indigène ou étranger, qui n'offre pas

les garanties désirables. Celui qui viole cette règle d'intérêt public est condamné par l'opinion, comme le serait, dans des localités moins difficiles sur les conditions de l'ordre, celui qui céderait son immeuble aux exploitants d'un commerce scandaleux. On ne se rend guère compte des dangers que provoque chez nous l'oubli habituel de ce principe. La construction des chemins de fer, confiée surtout à ces nomades, organise de proche en proche, sur tous les points du territoire, l'enseignement du désordre et du vice. A Paris, depuis que l'ère des grands travaux publics a été inaugurée, en 1841, par la construction de l'enceinte fortifiée, on voit affluer, chaque année, des milliers d'individus que la police du patronage et l'opinion repoussent des provinces de France, d'Italie, d'Allemagne et de Belgique. Notre indifférence pour l'ordre moral et notre fièvre d'améliorations matérielles, en nous cachant les dangers auxquels nous expose cette accumulation de vices, font, en quelque sorte, de notre capitale le déversoir de toutes les corruptions de l'Occident. Les propriétaires résidant sur leurs domaines (§ 34), ayant charge de faire régner l'ordre dans les campagnes (§ 57), ne partagent point, à cet égard, l'insouciance de nos administrations urbaines; ils sentent tous le besoin de surveiller de près ces populations imprévoyantes, nomades et dégradées; ils comprennent que la conservation de la paix publique se lie intimement au maintien de ces vieilles traditions de gouvernement local (§ 66).

Le patronage volontaire et librement accepté, caractérisé dans son état de perfection par toutes les habitudes que je viens de décrire, se substitue donc directement aux institutions féodales, partout où la paix publique se maintient avec le bien-être des classes inférieures. Il remplace également le régime des engagements momentanés, dès que se fait sentir le besoin de remédier au paupérisme et à l'antagonisme social déve-

loppés dans l'Occident par le nouveau régime manufacturier. Les individus assez prévoyants pour conquérir une situation complètement indépendante, se multiplient visiblement de nos jours, à l'aide d'une meilleure culture intellectuelle et morale, sous l'influence bienfaisante des familles-souches. Jusqu'à ce jour, cependant, ils restent en minorité, même chez les peuples que l'opinion publique place au premier rang. On est donc fondé à conclure que les institutions tendant à garantir les masses contre les effets de leurs vices et de leur imprévoyance, restent encore le caractère distinctif des meilleures constitutions sociales.

Malgré les inégalités organiques imposées par la Providence, les maux qui résultent de l'imprévoyance humaine peuvent toujours être restreints; et beaucoup de cœurs généreux s'emploient avec zèle à cette tâche; mais en attendant le succès de ces efforts, les peuples les plus avancés trouvent seulement dans le patronage volontaire la paix publique que les peuples de l'Orient demandent encore à la féodalité et à la communauté patriarcale. Dans notre ère d'indépendance légale, c'est le refuge ouvert à tous ceux qui ne peuvent prospérer ni par l'initiative individuelle, ni par l'affiliation aux communautés (§ 43).

Il ne faut pas se dissimuler cependant que le remède fondé sur l'harmonie des classes extrêmes est d'un emploi difficile, lorsque les anciens rapports sociaux ont été rompus, soit par la corruption des classes dirigeantes, soit par l'avènement brusque du nouveau régime manufacturier. Je suis loin de croire que, dans les pays désolés par le paupérisme, tous les patrons soient dès à présent disposés à établir un tel état de choses, et tous les ouvriers à l'accepter.

En France, l'organisation des ateliers offre moins de dangers qu'en Angleterre; mais, en revanche, la situation est singulièrement aggravée par l'antagonisme

qu'ont créé les abus de l'ancien régime et les révolutions du régime nouveau. Cependant cette partie du problème sera à moitié résolue, lorsque nous serons revenus à l'intelligence des principes sociaux, par l'étude méthodique du patronage européen et de ses admirables résultats. Nous comprendrons alors que le devoir et l'intérêt nous commandent de renoncer à nos stériles dissensions et de travailler sans relâche au rétablissement de l'harmonie. Toutes les classes y doivent également concourir : les riches, en se dévouant au bien public ; les pauvres, en cessant de haïr et en respectant les supériorités sociales qui remplissent dignement leurs fonctions. C'est la combinaison de ces deux sentiments qui a déjà amené au moyen âge l'abolition en quelque sorte spontanée du servage : elle ne sera pas moins féconde de notre temps pour éteindre le paupérisme. Il suffira que les gens de bien, après avoir aperçu le principe de la réforme, se dévouent à le propager : d'abord en se réformant eux-mêmes ; puis en exerçant autour d'eux une sorte d'apostolat, avec le concours des bienfaisantes associations (§ 46) qui accomplissent sous nos yeux tant d'améliorations matérielles et morales. Quant à la pratique de cette même réforme, la voie est tracée par une multitude de bons exemples. La science ne saurait trop propager ces utiles enseignements ; mais elle doit soigneusement distinguer les palliatifs des vrais remèdes.

Les exemples fournis par les bons régimes de patronage du Continent seront souvent plus fructueux que ceux de l'Angleterre. Dans leur sollicitude pour le bien-être de la classe imprévoyante, les Anglais visent surtout à lui donner le confort de la nourriture et de l'habitation : les peuples du Continent se préoccupent, au contraire, de lui assurer d'abord l'indépendance individuelle. En comparant, chez beaucoup de familles, l'effet des deux systèmes, j'ai toujours constaté que le second était le plus judicieux.

Les philanthropes qui se dévouent au bien-être matériel des classes ouvrières ne gardent pas toujours dans leurs efforts la mesure la plus utile à leurs clients; et souvent, dans l'emploi des ressources, ils devraient réserver une plus grande part à l'avenir. Après avoir observé dans ses moindres détails la vie domestique des populations européennes, je reste convaincu que le cercle des vrais besoins matériels est moins étendu que ne semblerait l'indiquer la pratique des Anglais. J'ai vécu pendant de longs voyages au milieu de races qui joignent à l'énergie physique une haute intelligence et qui cependant ne prennent guère pour nourriture que des céréales assaisonnées de lait ou d'un autre corps gras. Peut-être, dans la première moitié de leur vie, ces races ont-elles moins de force musculaire que les ouvriers anglais gorgés de viandes et de spiritueux; mais, en revanche, elles la conservent plus longtemps. Elles possèdent, en outre, des aptitudes morales qui sont, au contraire, singulièrement atrophiées chez les populations ayant contracté le besoin d'une nourriture complexe et succulente. Les patrons qui augmentent spontanément le salaire de leurs ouvriers pour leur procurer un accroissement de nourriture, en vue d'obtenir un surcroît de travail, font peut-être, comme ils l'assurent, une spéculation profitable; mais il s'en faut de beaucoup qu'ils fassent une œuvre de bienfaisance. Ce brusque changement d'habitudes, en rendant les ouvriers plus sensibles aux événements qui tarissent leurs ressources, aggrave les difficultés de leur condition. Il les plonge périodiquement dans le dénûment et l'inquiétude, au lieu de leur donner le nécessaire et la sécurité.

Plus j'étudie le problème social et plus je m'assure que le premier degré du bien-être ne consiste pas à étendre les satisfactions physiques, mais bien à créer les jouissances morales que donne la propriété. Le vrai patron des ouvriers n'a donc pas pour mission essen-

tielle d'améliorer la nourriture, l'habitation et le vêtement, ou même d'augmenter le salaire en argent : il doit d'abord chercher les combinaisons qui, suffisant strictement à maintenir en santé la famille, permettent de réaliser la plus grande épargne pour accroître d'autant la propriété personnelle. Or, ce résultat, commun dans le régime de sobriété du Continent, est fort rare dans le régime d'alimentation à outrance des Anglais.

On éloigne également les populations du vrai but à atteindre, en provoquant dans le vêtement et l'habitation cette recherche, devenue usuelle en Angleterre, qui au premier aperçu semble témoigner d'un sentiment délicat de respect pour la dignité humaine. J'ai d'abord admiré, avec tous les voyageurs, ces charmants *cottages* que les ouvriers ruraux doivent décorer de tapis et de rideaux, et qu'ils reçoivent à loyer de grands propriétaires, fiers de les montrer comme le principal ornement de leurs terres. Après mûre réflexion, je préfère cependant la condition des journaliers ruraux¹ de France, d'Espagne et d'Allemagne, qui, à force de sobriété et d'épargne, s'assurent avant toute autre satisfaction la propriété d'un lambeau de terre et d'une humble cabane. J'ai souvent constaté que les ouvriers, élevés à ce premier degré par un patronage intelligent, montent ensuite plus haut par leur propre initiative ; et que les enfants émancipés par l'épargne des parents parviennent à leur tour à un bien-être plus complet². J'ai toujours reconnu au contraire que le besoin préalable du confort ferme à l'ouvrier anglais³ et à ses descendants le chemin qui conduit à la propriété et à l'indépendance.

1. *Les Ouvriers européens*, p. 146, 176, 182, 230, 236, 242, 248, 260.

2. *Ibidem*, p. 177, 183, 237.

3. *Ibidem*, p. 188 et 189.

La pratique même de l'Angleterre justifie le principe que je viens d'établir touchant l'intime connexion qui se présente toujours, chez les classes inférieures, entre la simplicité de l'existence et l'acheminement vers la propriété. C'est ainsi, par exemple, que certains ouvriers formant la clientèle des *Land Societies* (§ 46) m'ont offert parfois dans leur régime alimentaire un contraste frappant avec la majorité, qui ne songe qu'à jouir présentement de la plus grande somme de bien-être.

Les écrivains qui se plaisent à réclamer en toutes choses la tutelle de l'État (§ 63), y ont souvent fait appel pour guérir la plaie du paupérisme. Tout ce que j'ai observé, loin de justifier ce genre d'intervention, en démontre au contraire le danger. L'État a contribué autrefois par son esprit d'envahissement, puis par ses mesures révolutionnaires, à désorganiser chez nous le patronage et à créer l'antagonisme ; aujourd'hui il ne ferait qu'aggraver le mal en s'immisçant dans les rapports privés, en vue d'y rétablir l'harmonie. La haine qui s'attache maintenant au patronage, comme à la religion, ne prendra fin que par l'observation des maux qui en résultent, ou par l'apaisement des passions qui fermentent chez les deux classes intéressées ; et toute influence tendant à imposer un meilleur régime produirait le résultat inverse.

Cette réserve est particulièrement opportune en présence de populations qui sont portées à l'orgueil par d'imprudentes théories, et qui se trouvent d'ailleurs trop souvent obligées par l'antagonisme actuel de chercher seulement en elles-mêmes les éléments d'un meilleur avenir.

On a singulièrement égaré les ouvriers de nos agglomérations urbaines et manufacturières, en leur répétant sans cesse qu'ils sont placés aujourd'hui devant les classes supérieures de la société dans la situation où se trouvait, sous l'ancien régime, le tiers état devant la

noblesse. Sous l'influence de cet enseignement, les ouvriers ont cru pendant longtemps qu'une révolution nouvelle leur assurerait la prépondérance conférée par la révolution de 1789 à l'ancienne bourgeoisie. Les plus intelligents, éclairés par la dure expérience de 1848, se persuadent maintenant que l'amélioration de leur sort se trouvera surtout dans une complète liberté d'association, également acquise à toutes les classes, et n'ayant d'autres bornes que les nécessités dérivant du maintien de la paix publique.

On ne saurait trop applaudir à cette heureuse évolution des esprits. A la vérité, la concession des rares libertés¹ qui manquent spécialement aux classes ouvrières contribuera peu à l'amélioration de leur sort ; mais elle satisfera de légitimes exigences. Elle dissipera de regrettables illusions, et elle aidera ainsi tous les intéressés, patrons et ouvriers, à reconnaître enfin que leur entente mutuelle est la vraie condition de la réforme.

A ce même point de vue, il importe que nos lois n'imposent à l'avenir aucun obstacle aux innovations, non contraires à l'intérêt public, qui sont proposées journellement pour créer, en dehors du patronage, les moyens de soustraire les classes inférieures aux effets de leurs imperfections intellectuelles et morales. Il faut que les ouvriers puissent expérimenter librement toutes les théories qui proclament l'égalité des intelligences ou des aptitudes, et tous les mécanismes sociaux au moyen desquels on prétend rendre libres et prospères des populations adonnées au vice et à l'imprévoyance. A une époque où les bons principes ont été discrédités par la corruption des classes dirigeantes, la dure expérience

1. La réforme de la loi des coalitions, accomplie par le vote du Corps législatif au moment où je mets sous presse cette partie de l'ouvrage, doit être, à ce point de vue, considérée comme une des plus fécondes améliorations de ce temps.

de l'erreur peut seule ramener les hommes au sentiment de la vérité. La liberté des rapports sociaux est, à cet égard, aussi féconde que la liberté religieuse. En religion comme en économie sociale, on ne saurait désormais recourir à la contrainte pour empêcher les peuples de s'égarer : l'exemple de ceux qui tombent ou qui s'élèvent est le plus sûr moyen de les faire rentrer dans la bonne voie.

La pratique comparée de l'erreur et de la vérité nous reportera infailliblement, en cette éternelle difficulté des rapports privés, aux principes consacrés par l'expérience du genre humain. L'avenir nous est clairement révélé par le passé et par les utopies contemporaines. La guérison du paupérisme se trouvera, en partie, dans la prévoyance et dans les autres forces morales qui créent la propriété individuelle et la famille-souche, en partie dans le patronage volontaire exercé au profit des classes imprévoyantes. Sous sa forme parfaite, ce patronage vise moins à se perpétuer en excitant le besoin du bien-être matériel au milieu des masses, qu'à se rendre inutile en les acheminant par l'épargne à l'indépendance individuelle.

Après avoir constaté que le paupérisme manufacturier est dû en partie à l'imprudente création d'une multitude d'établissements qui n'ont point les ressources nécessaires pour maintenir le travail en cas de chômage, j'avais été conduit à me demander (*Ouv. europ.*, p. 292), si l'on devrait, dans l'intérêt public, exiger à ce sujet quelques garanties. Sans me prononcer sur cette question, je proposais de rechercher si on ne pourrait pas assimiler aux établissements dangereux du décret de 1810, les usines dont les fondateurs ne pourraient offrir quelques garanties à la population. Depuis cette époque, de nouvelles fonctions m'ont donné le devoir de prendre une part directe à l'exercice de la réglementation de 1810; et cette expérience, loin

de me conseiller l'extension du système, m'a, au contraire, montré la convenance de le restreindre. J'ai mieux compris, depuis lors, pourquoi l'Europe occidentale, tout en souffrant des maux qu'entraîne l'instabilité des manufactures, semble repousser définitivement, par sa pratique, toute réglementation de ce genre. Sous le régime moderne, l'autorité a de moins en moins pour mission de prescrire impérativement le bien ou d'interdire le mal. Il est assurément dangereux pour la sécurité publique que des spéculateurs imprudents arrachent des ouvriers à la vie rurale pour les accumuler dans les villes et les y laisser bientôt dans le dénûment. Mais il est beaucoup d'autres faits non moins regrettables, qu'il faut pourtant se garder d'interdire, parce que ce remède serait pire que le mal : ainsi on doit déplorer qu'il y ait tant de mauvais mariages ; mais les choses iraient-elles mieux si l'autorité se chargeait d'assortir les époux ?

De nouvelles observations me portent donc à penser que l'autorité resterait mieux dans son rôle si, s'abstenant de toute intervention réglementaire, elle faisait étudier et décrire les meilleurs exemples de patronage qui abondent en Europe ; si même, pour donner une première impulsion aux esprits, elle discernait de préférence aux bons patrons et à leurs ouvriers les distinctions honorifiques destinées à récompenser le travail et la vertu.

Les expositions universelles offriraient un terrain tout préparé pour cette innovation ; et si une fois on essayait de la mettre en pratique, on ne manquerait pas de continuer. Les récompenses actuelles qui encouragent la propagation des meilleurs procédés techniques, s'inspirent d'une préoccupation trop exclusive : on peut contester, en effet, que la création d'une fabrique soit un fait méritoire, si elle fournit une nouvelle occasion de développer l'antagonisme social et le paupérisme. Au

contraire, lors même qu'on laisserait stationnaires les conditions techniques de la production, on accomplirait un grand progrès en améliorant la condition physique, intellectuelle et morale des populations, et en assurant ainsi à chaque localité et à chaque établissement l'harmonie et le bien-être. Le gouvernement français est déjà entré dans cette voie en accordant des récompenses aux serviteurs ayant vieilli dans la même exploitation rurale. Il serait toutefois peu judicieux de se tenir à ce seul détail : car la permanence des rapports sociaux n'est pas moins désirable en industrie qu'en agriculture; et, d'un autre côté, pour accomplir la réforme, il est aussi utile d'encourager l'initiative du maître que celle de l'ouvrier. Il semblerait donc opportun de compléter en ce sens l'institution des récompenses internationales décernées à l'industrie manufacturière ou plus généralement au régime du travail; et la science sociale, cultivée avec tant de dévouement depuis quelques années, en théorie comme en pratique, fournirait aisément un personnel illustre pour le nouveau jury ¹.

Les classes dirigeantes remplissent aujourd'hui, chez les peuples libres et prospères, un rôle aussi important que celui qui leur fut attribué anciennement dans les meilleurs régimes sociaux. La corruption peut, à certaines époques, faire perdre à ces classes le senti-

1. La commission impériale de l'Exposition universelle de 1867 vient d'accomplir cette réforme qui fera époque dans l'histoire de la science sociale. L'un de ses vice-présidents, M. Rouher, en a pris l'initiative; il rappelle, dans un rapport adressé à l'Empereur, que cette décision n'est que la suite de plusieurs mesures déjà prises par le gouvernement de Napoléon III. Le règlement, approuvé par le décret impérial du 9 juin 1866, comprend trois dispositions principales. Un ordre nouveau de récompenses est institué en faveur des personnes, des établissements ou des localités qui, par une organisation ou des institutions spéciales, ont développé la bonne harmonie entre tous ceux qui coopèrent aux mêmes travaux, et ont assuré aux ouvriers le bien-être matériel, moral et intellectuel. Une somme de deux cent mille francs est affectée à ces récompenses. Un jury international de vingt-cinq membres est chargé de les répartir entre toutes les localités du globe, conviées à ce nouveau concours.

ment du devoir et détruire leur influence. Des révolutions peuvent consacrer cette déchéance en dépouillant les générations corrompues des avantages conférés aux ancêtres pour prix de leurs services. Mais la déchéance s'étend bientôt au peuple entier, si l'on ne s'empresse d'exalter une nouvelle classe d'hommes à prendre la haute tutelle de la vie privée. Or, les sentiments et les intérêts concourent spontanément à ce résultat. Chez toutes les populations adonnées au travail, il existe deux catégories d'hommes fort tranchées : la masse, qui veut employer exclusivement à son profit son temps et ses ressources ; la minorité qui, pourvue du pain quotidien, recherche surtout la considération et l'autorité que conquiert, à la longue, le dévouement au bien public. Pour affermir la paix publique ébranlée par la corruption, il suffit d'abandonner la vie privée à ses instincts, et de laisser les rapports naturels de direction et d'obéissance se rétablir en toute liberté. La nation qui, méconnaissant ce grand besoin social, soumettrait la population entière à l'égalité forcée que l'ancien régime imposait seulement aux classes inférieures (§ 48), tomberait par cela même dans une irrémédiable décadence. Elle n'aurait, en effet, d'autre perspective que des révolutions sans fin, tempérées par la lourde domination de la bureaucratie (§ 63).

La France a souffert plus que toute autre nation moderne des maux engendrés par la corruption des anciennes classes dirigeantes ; et, à la vue des recrudescences de luxe et de débauche qui se produisent aujourd'hui (§ 26), on peut craindre que de nouvelles classes, capables de diriger la réforme, ne tardent longtemps à se constituer. A notre époque d'initiative individuelle, il y a donc lieu de faire à toutes les personnes ayant les loisirs de la richesse¹, l'appel que Montaigne,

1. Toutefois, il est juste de rappeler que les familles riches ne sauraient combattre efficacement la corruption présente, sans le secours de

à une époque de pouvoir absolu, adressait en ces termes aux souverains : « La façon de quoy nos loix essayent » à régler les vaines et folles despenses des tables et » vestements semble être contraire à sa fin. Qué les roys » commencent à quitter ces despenses, ce sera fait en » un moi; sans édict et sans ordonnances : nous irons » tous aprez. »

§ 51

DANS LA FAMILLE OU L'ATELIER, L'HARMONIE N'EST JAMAIS TROP COMPLÈTE; DANS LES RAPPORTS DES CLASSES DIRIGEANTES ET DES NATIONS, ELLE DOIT ÊTRE TOUJOURS FÉCONDÉE PAR LA CONCURRENCE.

En jetant un dernier coup d'œil d'ensemble sur les meilleurs rapports privés que nous offre aujourd'hui l'Europe, on reconnaît qu'ils se lient intimement à un régime d'harmonie, fondé lui même sur le sentiment du devoir et sur l'amour du prochain, selon le précepte rappelé en tête de ce chapitre. A ce point de vue, toutefois, on peut grouper ces rapports en deux catégories distinctes.

Les intérêts des membres de chaque famille et de chaque atelier de travail tendent à s'identifier, quand l'ordre règne dans un État; car la prospérité de chacun est d'autant plus grande que les efforts privés se contrarient moins. Sans doute les chefs de ces petits groupes sociaux n'y conservent l'activité avec

la Liberté testamentaire. Privées de cette liberté, elles ne sauraient, par exemple, appliquer le principe suivant, que Montaigne joint à son appel aux rois, et qui n'est pas moins vrai de de notre temps qu'aux époques brillantes de Platon et de François I^{er}.

« Platon en ses loix, n'estime peste au monde plus dommageable à sa cité, que de laisser prendre liberté à la jeunesse de changer, en accoustrements, en gestes, en danses, en exercices et en chansons, d'une forme à une aultre. » (Montaigne, *Essais*, t. I^{er}, XLIII).

l'harmonie qu'en s'appliquant sans cesse à prévenir l'effet de certaines défaillances individuelles. Dans la famille, par exemple, un père prudent stimule parfois le zèle des enfants et des domestiques en les intéressant par des éloges et des récompenses à se surpasser mutuellement. Dans l'atelier, un chef expérimenté excite avec moins de réserve l'activité de ses collaborateurs en leur offrant comme appât l'accroissement du salaire, ou un meilleur classement dans la hiérarchie. Mais ces divers genres d'encouragement ne compromettent jamais, dans ces deux cas, les rapports affectueux ou bienveillants qui doivent être maintenus entre les membres de chaque groupe : ils ne s'élèvent pas, dans la famille, jusqu'à l'émulation proprement dite ; dans l'atelier, ils ne vont jamais au delà,

Pour donner satisfaction à ce besoin d'harmonie les gouvernements d'ancien régime ont, en général, conféré une autorité absolue aux chefs de famille ou d'atelier ; ils les ont rendus seuls arbitres de ces rapports délicats, que la révolution française a brisés dans l'intérêt de ses passions. C'est ainsi qu'en 1793 la Convention a établi le Partage forcé des successions, dans le but avoué (§ 20) de porter les enfants à la rébellion contre les traditions de leurs pères. Les gouvernements que l'opinion prend volontiers pour modèles ne cherchent point leurs moyens d'action dans ces rapports privés ; moins encore se croient-ils autorisés à prendre charge du bonheur individuel. Ils pensent qu'en cette matière leur droit et leur devoir se bornent à assurer, avec le concours des citoyens, la conservation de la paix publique. En ce qui concerne la famille, ils repoussent fermement le Partage forcé et les légitimes qui confèrent aux officiers ministériels et aux gens d'affaires un droit formel d'intervention ; dans le même but, ils restreignent autant que possible le régime dotal (§ 21). En ce qui concerne l'atelier, les gouvernements modernes

se montrent encore plus réservés, et ils s'appliquent surtout à concilier l'harmonie sociale avec la liberté individuelle. C'est ainsi, par exemple, qu'ils évitent à la fois d'encourager ou d'interdire les coalitions qui, en respectant la paix publique, organisent le débat contradictoire du salaire.

Il en est autrement des rapports privés qui, sortant du domaine de chaque famille et de chaque atelier, mettent en présence ceux qu'on peut nommer les membres de la classe dirigeante, c'est-à-dire les personnes chargées de la direction des arts usuels et des professions libérales. Ici les individus, lorsqu'ils sont abandonnés à leur libre impulsion, sont moins retenus dans la bonne voie par les sentiments de devoir et d'affection. L'égoïsme ou la passion se donnent plus librement carrière et tendent, suivant deux sens opposés, à blesser les intérêts généraux du pays. Tantôt l'esprit d'antagonisme se développe au point de troubler la paix publique; tantôt, au contraire, le besoin d'harmonie est poussé jusqu'au monopole. Par un funeste concours de circonstances, ces deux maux sévissent maintenant en France plus que dans tout autre État européen.

L'antagonisme qui, depuis soixante-quinze ans, divise si malheureusement notre société, nous offre dans l'ordre politique une perturbation analogue à celle qui s'y produisit trois siècles plus tôt dans l'ordre religieux, depuis l'avènement du protestantisme jusqu'à la promulgation de l'Édit de Nantes. Il est dû à la même cause, à la corruption des autorités qui gouvernèrent notre pays pendant la décadence du régime antérieur; il présente les mêmes caractères, les haines et les violences des partis rivaux; enfin, comme je le prouverai au chapitre suivant (§ 61) en me fondant sur l'exemple des peuples qui ont triomphé de semblables épreuves, il cédera à l'influence du même remède, à la propagation de l'esprit de réforme et de tolérance.

L'exagération du principe d'harmonie ou, en d'autres termes, le monopole, n'a jamais un caractère au-si dangereux que l'antagonisme politique. Cette seconde maladie sociale n'est point, comme la première, aiguë et intermittente; elle se maintient depuis longtemps à l'état chronique, sous de fâcheuses influences que nous n'avons pu encore écarter.

Les classes prépondérantes ont toujours voulu se soustraire aux inconvénients de la lutte que provoque naturellement l'exercice des professions : en poursuivant ce but, elles se sont principalement inspirées de deux tendances.

La première est celle qui porta, en général, les communes de l'ancien régime (§ 63) à soumettre tous les chefs de famille à une égalité forcée, soit en fournissant aux individualités inférieures le moyen de ne pas tomber, soit en empêchant les hommes supérieurs de s'élever à la hauteur que comportaient leurs talents. C'est ainsi que se formèrent les nombreuses corporations d'arts et métiers (§ 46), qui continuent à régler le régime du travail dans beaucoup de villes de l'Allemagne méridionale, et qui se maintiennent encore chez nous pour certaines professions.

La seconde tendance, éclosa sous les Valois, développée par Colbert et conservée jusqu'à ce jour dans plusieurs cas, s'inspire au contraire d'un besoin d'inégalité. C'est ainsi qu'on a conféré une valeur factice aux charges vénales, en en attribuant l'investiture au souverain et en reliaussant, comme dans le cas précédent, le prix des services par la limitation du nombre des maîtres.

Dans les deux cas, les maîtres privilégiés ont poursuivi le même but, la hausse forcée du prix de leur travail : ils ont employé le même moyen, l'organisation d'un monopole. Ces tendances se retrouvent, au moins à l'état latent, chez toutes les classes vouées au travail ;

comme le vice originel, elles se reproduisent sous quelque forme nouvelle, dès que la société se relâche de sa vigilance ou perd de vue le grand intérêt qui conseille de les combattre. C'est ainsi que de nos jours l'esprit de monopole, n'osant plus réclamer la limitation du nombre des maîtres dans toutes les branches d'activité, s'était procuré une satisfaction équivalente en soumettant le commerce international au régime protecteur. Cette propension est loin d'être détruite par la réforme commerciale, dont nous devons le bienfait au gouvernement actuel; elle sera sans cesse ramenée par l'amour du gain, l'un des mobiles permanents de l'humanité; elle prendra un nouvel essor, avec son cortège habituel de corruption et d'abus, chaque fois que, sous prétexte d'intérêt public, on voudra tempérer la lutte des ateliers.

Tel est le danger que conjurent avec succès les peuples qui, de notre temps, repoussent tous les monopoles. La libre concurrence des travailleurs est l'une de ces lois éternelles que l'on oublie quelquefois quand s'affaiblit le sentiment du vrai et du juste, mais auxquelles on est toujours ramené à la vue des désordres produits par les privilèges. Les peuples anciens que le commerce a rendus célèbres ont prospéré à la faveur de ce principe; les peuples modernes qui le pratiquent le mieux sont précisément ceux que les contemporains se plaisent à prendre pour modèles. La concurrence en résumé conjure, chez les classes commerçantes, l'exagération de l'utile tendance qui porte les hommes à l'harmonie; elle féconde cette vertu en l'empêchant de dégénérer en paresse ou en routine.

Il convient même d'étendre cette conclusion à l'ensemble des classes dirigeantes. Le genre d'infirmité que je viens de mettre en relief, pour les arts usuels, étant inhérent à la nature humaine, produit partout les mêmes effets et exige partout le même remède. Les personnes adonnées aux professions libérales (§ 40) ne sont pas

moins portées à obtenir d'un effort donné la plus grande somme d'avantages; elles sont donc invinciblement conduites, quand le sentiment du devoir s'affaiblit, à désirer le genre de monopole qui s'adapte à la nature spéciale de leur activité. Cette propension est d'autant plus redoutable que la classe où elle se manifeste, ayant plus d'influence, est mieux en mesure de triompher des résistances du corps social. Elle produit des maux incalculables et aboutit toujours aux guerres civiles, aux révolutions sociales et aux changements de dynasties, quand elle émane directement des chefs de la société.

Telle fut, par exemple, au *xvii*^e siècle, la source de nos guerres religieuses. Et, en effet, lorsque le clergé, plongé dans la corruption, prétendit, sans se réformer, conserver sa richesse et sa puissance, il voulut au fond se dispenser des efforts pénibles qu'exigent la culture de la science et la pratique de la vertu; il préféra la lutte violente et le schisme à la discussion pacifique des idées qui tendaient d'abord à se propager dans le sein de l'Église (§ 14). Le même sentiment contribua plus tard à la révocation de l'édit de Nantes: et si le clergé catholique se retrouve aujourd'hui chez nous à la hauteur de sa mission, c'est que la réforme religieuse du Consulat l'a exposé à la concurrence des dissidents et des sceptiques. L'esprit de monopole n'a pas été moins fréquent, et il a été parfois aussi funeste chez les savants ou les hommes de lettres, parmi les corps enseignants ou chez les hommes d'État; trop souvent il s'est révélé par des privilèges injustes, par des règlements coercitifs et par des persécutions cruelles.

Quelle que soit l'extension donnée aux monopoles, les privilégiés qui se flattent d'en tirer profit ne forment jamais qu'une faible minorité. Les masses ne supportent donc qu'avec répugnance un régime qui leur fait subir sans compensation d'intolérables abus; et lorsque

pendant longtemps elles ne trouvent aucun moyen d'y échapper, il s'amasse dans les cœurs, contre les classes dirigeantes, des rancunes qui trouvent tôt ou tard l'occasion de se satisfaire. Si la révolution française a réagi avec tant de violence contre la noblesse, le clergé et les corporations de l'ancien régime, c'est que, d'une part, l'esprit de ces institutions, s'était perdu depuis la fin du xvii^e siècle, et que, de l'autre, la nation avait dû, pendant cette longue période, subir le poids de privilèges qui n'étaient plus justifiés, ni par le talent, ni par la vertu des privilégiés.

Il en est de plusieurs nations contiguës comme des classes dirigeantes d'une même nation : elles s'égarent et s'exposent à de redoutables épreuves, lorsque les influences fondées sur les rapports privés s'y emploient à exagérer la concurrence ou l'harmonie.

Je n'ai pas besoin d'insister sur les maux qu'engendre la guerre, cette manifestation extrême de l'antagonisme international. C'est peut-être le sujet que traitent avec le plus de prédilection les écrivains de notre époque ; et tous les développements que je pourrais donner ne feraient que reproduire ce qui est connu de la plupart des lecteurs. Ainsi que le démontrent beaucoup d'événements contemporains, les progrès de la civilisation ont peu adouci les ravages du fléau. Sans doute, la guerre est conduite maintenant avec plus de respect pour la propriété et pour les personnes ; et, sous ce rapport, elle est moins désastreuse pour les contrées où elle sévit. Mais, d'un autre côté, le choc des batailles est plus meurtrier que jamais ; et la paix armée, qui est devenue l'état habituel de l'Europe, impose aujourd'hui des charges plus lourdes que celles qui résultaient autrefois des guerres les plus acharnées. Le mal est arrivé à ce point que le capital absorbé improductivement par l'entretien des forces de terre et de mer,

dépasse celui qui est consacré aux améliorations matérielles et morales.

L'opinion se rend peut-être un compte moins exact des désordres auxquels donne lieu l'exagération inverse : je parle des doctrines qui tendent à réunir malgré eux des États jusqu'à présent séparés ; qui, voulant constituer à nouveau les nationalités, prétendent régler les limites des États d'après la similitude des langages. A cet égard, l'Europe presque entière semble céder à un entraînement dont on ne saurait rechercher avec trop de soin la cause et le remède. Le règne de la force, propagé par les longues guerres de la révolution française, est la principale cause de ce désordre ; consolidé, nonobstant la répugnance des populations, par les traités de 1815, il a singulièrement désorganisé les relations internationales que les classes dirigeantes du ^{xvii}^e et du ^{xviii}^e siècle avaient fondées, à la faveur de l'unité de langue (§ 9), sur d'admirables rapports privés. Dans cette nouvelle direction de l'esprit public, le classement relatif des nations s'est moins établi sur la valeur intellectuelle et morale des citoyens que sur l'étendue des territoires et le nombre des soldats. Il est donc naturel qu'on se préoccupe partout de réunir en un seul corps des nations qui auraient tout intérêt à conserver l'autonomie créée par les mœurs et par la tradition.

En cherchant ainsi à se grouper d'après une commune loi, les Européens cèdent d'ailleurs à des propensions différentes. Les Allemands veulent, en général, accroître leur force devant les nations rivales ; les Italiens et les Scandinaves désirent être mieux en mesure de se défendre contre un peuple étranger ; chez les Slaves, une grande nation déjà prépondérante prétend absorber les populations contiguës ou exercer sur elles un haut patronage ; chez les Grecs, enfin, une petite nation s'efforce de grandir en attirant à elle des peuples de même race,

depuis longtemps réunis, dans un vaste empire, à des peuples fort divers.

Plusieurs de ces tendances offriront peut-être, en se réalisant, certains avantages ; mais ce succès aura toujours l'inconvénient de détruire, avec l'indépendance des petites nations, des forces morales dont la civilisation ne saurait être impunément privée. Il est donc à désirer que l'Europe, éclairée sur son véritable intérêt, réagisse promptement contre un entraînement irréfléchi.

Les peuples resserrés dans d'étroites limites apportent en effet à la civilisation générale un contingent de forces qu'on ne saurait demander aussi sûrement aux nations prépondérantes. Les individualités éminentes y trouvent rarement l'occasion de s'élever aux plus hauts degrés de la richesse : elles sont moins accessibles à l'orgueil ; et en conséquence, elles sont plus capables de résister à la corruption ou de se réformer par l'exemple. Les familles dirigeantes y sont moins portées que celles des grandes nations à l'absentéisme et à l'oisiveté, par l'attrait des capitales ; elles sont contrôlées de plus près par l'opinion publique ; elles gèrent mieux leurs maisons, leurs domaines ou leurs ateliers ; elles exercent plus utilement le patronage en faveur des classes imprévoyantes ; enfin, mêlées plus intimement au corps même de la nation, elles y introduisent mieux par leur exemple les bonnes pratiques du travail et de la vertu. Beaucoup d'autres causes tendent d'ailleurs à affaiblir les nations qui s'agrandissent sans mesure : ainsi les capitales cessent d'exercer l'influence bienfaisante qui leur est propre, quand elles agissent sur un cercle trop étendu ; les capitales des petites nations stimulent mieux l'ensemble des intelligences, et elles propagent plus efficacement dans les masses la culture des sciences, des lettres et des arts.

Ce rôle civilisateur des petites nations s'est révélé d'une manière brillante en Italie, à l'époque de la Renais-

- sance, et il est manifeste depuis un siècle dans les États allemands. On retrouve encore la trace de cette influence chez les peuples parlant notre langue. Les érudits qui suivent de près le mouvement scientifique et littéraire déclarent, en effet, que Bruxelles, Genève et Lausanne¹ y prennent une part plus importante que les villes de même rang comprises dans l'empire français. L'opinion publique est depuis longtemps fixée sur les éléments de grandeur fournis à la civilisation européenne par quelques États prépondérants ; elle devrait donc être plus soucieuse de conserver les sources de vertu qui jaillissent des petits États. On est fondé à dire que l'Europe trouve dans ces derniers, contre la décadence naissant de la corruption, des garanties analogues à celles que chaque peuple trouve dans la petite propriété et dans la petite industrie (§ 33).

Les petites nations ne sont nullement portées par une tendance naturelle à se grouper en grandes unités ; elles ne renoncent à leur individualité que pour échapper à des maux plus redoutables et surtout pour se soustraire aux agressions injustes de trop puissants voisins. Les classes dirigeantes conjureraient donc une cause imminente de désorganisation, et elles conserveraient à l'Europe une de ses forces les plus précieuses si elles propageaient, par leurs préceptes et par leur pratique, les égards envers les égaux, le respect des faibles, l'amour de la paix et la haine des conquêtes. En créant dans cette direction, à l'aide de la presse, de la

1. M. Saini-René Taillandier, dans un article remarquable sur les travaux d'Alexandre Vinet, établit que cet éminent professeur de Lausanne a, le premier, introduit dans notre littérature les principes de liberté religieuse qui depuis longtemps étaient gravés, aux États-Unis et au Canada, dans tous les cœurs. A ce point de vue, une petite ville de la Suisse française aurait été, il y a quarante ans, le point de départ du mouvement (§ 43) qui contribuera le plus à la réforme sociale de notre pays. (*Revue des Deux mondes*, 15 janvier 1861, p. 374.)

parole et de l'association, une opinion irrésistible, elles pourraient conjurer la guerre entre les grandes nations et mettre les petites nations à l'abri d'injustes convoitises; elles développeraient ainsi, dans les rapports internationaux, les habitudes d'équité qui prévalent de plus en plus dans les rapports privés.

Sans doute, les classes dirigeantes, agissant ainsi à titre privé, n'ont point qualité pour fixer définitivement les rapports internationaux; car cette tâche est partout une des fonctions essentielles des pouvoirs publics (§ 67). Cependant c'est leur influence qui doit surtout remédier aux maux que déchaîne maintenant sur l'Europe le prétendu principe des nationalités. Leur mission est de créer dans le monde civilisé un état d'équilibre, conforme aux vœux des populations. Leur moyen d'action consiste à assurer le concours de l'opinion publique aux gouvernements qui, secouant les passions d'un autre âge, subordonnent, dans les rapports internationaux, la force à la justice.

Les classes dirigeantes conjureraient, par cette intelligente conduite, les deux exagérations qu'il faut redouter dans tous les rapports sociaux. En évitant à la fois l'antagonisme et la routine, elles créeraient entre les communes, les provinces et les nations une concurrence non moins utile que celle qui s'exerce entre les familles, et les ateliers de travail : elles leur assureraient toutes les libertés d'action, sauf celle de la violence. Ces luttes pacifiques provoquées par un honorable désir de prééminence, sont certainement celles qui portent le plus les nations au progrès. Elles ont donné aux petits états de la Grèce ancienne un éclat incomparable, et elles ont grandi les Romains tant que ceux-ci ont conservé des rivaux. La concurrence internationale a déjà élevé l'Europe moderne à une grande hauteur; elle deviendrait encore plus féconde si elle était exclusivement pratiquée au sein de la paix.

Dans cette ère nouvelle, la prépondérance ne serait pas acquise seulement aux nations les plus puissantes : elle serait dévolue de préférence par l'opinion à celles qui, renonçant à abuser de leur force et mettant leur gloire à assister les faibles, se rallieraient à un programme célèbre¹ et feraient appel à la conscience et à la raison de tous pour satisfaire les légitimes aspirations des peuples.

Les rapports privés des Européens établis dans les deux mondes sont de moins en moins soumis au contrôle des gouvernements : ceux-ci, comme je l'expliquerai au chapitre suivant (§ 67), laissant aux particuliers le soin de régler leurs intérêts mutuels, se bornent de plus en plus à assurer le maintien de la paix publique. Il en est autrement quand les Européens se trouvent en contact avec les peuples inférieurs² qui n'ont, pour moyens d'existence, que l'exploitation de pâturages

1. Que, du malaise même de l'Europe, travaillée par tant d'éléments de dissolution, naisse une ère nouvelle d'ordre et d'apaisement.

Quoi donc de plus légitime et de plus sensé que de convier les puissances de l'Europe à un congrès où les amours-propres et les résistances disparaîtraient devant un arbitrage suprême ? Quoi de plus conforme aux idées de l'époque, aux vœux du plus grand nombre, que de s'adresser à la conscience, à la raison des hommes d'État de tous les pays, et de leur dire : Les préjugés, les rancunes qui nous divisent n'ont-ils pas déjà trop duré ? La rivalité jalouse des grandes puissances empêchera-t-elle sans cesse les progrès de la civilisation ? Entretiendrons-nous toujours de mutuelles défiances par des armements exagérés ? Les ressources les plus précieuses doivent-elles indéfiniment s'épuiser dans une vaine ostentation de nos forces ?

Ne donnons pas plus longtemps une importance factice à l'esprit subversif des partis extrêmes en nous opposant par d'étroits calculs aux légitimes aspirations des peuples (Napoléon III, discours du 5 novembre 1863).

2 Cette expression est employée ici avec le même sens que je lui attribue dans le cours de cet ouvrage, pour désigner les classes placées chez les Européens aux derniers rangs de la hiérarchie sociale : elle constate une infériorité actuelle (§ 48) ; elle ne proclame nullement une infériorité permanente, que la science signalerait comme fondée sur la nature des hommes et des choses.

naturels, la récolte de produits spontanés, la chasse et la pêche, complétés parfois par quelques pratiques d'une agriculture rudimentaire. Poussant l'imprévoyance et l'oisiveté jusqu'à leurs extrêmes limites, plusieurs de ces peuples subordonnent leur existence aux libéralités de la nature; et ils sont incapables d'un effort régulier tendant à accroître leur bien-être par une production directe ou par l'échange des produits du travail.

Les Européens, voulant commercer à tout prix avec ces peuples, sans pouvoir faire appel à aucun besoin régulier, ont usé habituellement du même procédé. Ils ont excité quelques passions violentes pour les spiritueux, les narcotiques ou les objets de parure; ils ont réclamé, en échange de ces objets, des esclaves et des prostituées, et provoqué ainsi, parmi ces races infortunées, une dégradation physique et morale aboutissant fatalement à une rapide destruction. Les officiers de marine, les missionnaires et les voyageurs, qui ont observé les populations de l'Océanie et de l'Afrique méridionale, s'accordent à signaler, chez les commerçants qui les fréquentent, une cupidité implacable et une cruauté réfléchie qui sembleraient ne pouvoir émaner de la civilisation européenne. La liberté, si féconde dans les rapports mutuels des Européens, devient donc un scandale dans leurs rapports avec ces races, comme le serait dans nos sociétés civilisées le libre commerce avec les enfants ¹.

Les gouvernements qui ont le sentiment de leur devoir commencent à comprendre que ces désordres engagent leur responsabilité; et déjà l'Angleterre et la

1. Ce genre de désordre n'est même pas complètement réprimé par nos magistrats : on peut observer, par exemple, aux abords des lycées français, les manœuvres de commerçants fort dangereux qui, par la vente de narcotiques, de spiritueux et de mauvais livres, ou par l'offre de prêts d'argent, excitent les vices et l'imprévoyance des élèves.

France se concertent pour réprimer, au moyen d'une surveillance sévère, le commerce des esclaves. Toutes les classes dirigeantes de l'Europe devraient se dévouer à la défense des peuples inférieurs, en organisant elles-mêmes une propagande morale et en réclamant de leurs gouvernements une répression¹ plus complète. Elles n'ont pas seulement à remplir un devoir d'humanité envers ces peuples : il leur importe, en outre, de conjurer la corruption qu'acclimatent chez elles-mêmes de telles entreprises.

Les Européens ont d'ailleurs un intérêt plus direct à respecter les races inférieures et même à développer par de bons exemples leurs aptitudes physiques et morales. Privés de leur concours, ils ne sauraient défricher le sol des trois grandes régions équatoriales²; ils ne pourraient donc, sans s'aider de l'alliance de ces peuples, créer le régime de familles-souches, de fécondité et d'émigration (§ 39) que j'ai décrit ci-dessus comme l'un des éléments essentiels de la civilisation. Les Européens peuvent trouver encore des avantages d'un ordre plus

1. Cette catégorie de rapports privés est l'une de celles qui m'ont fait comprendre une vérité essentielle, déjà signalée (§ 48), savoir, que la liberté n'est pas un de ces principes fondamentaux qui, comme la religion, la propriété et la famille, élèvent par une force qui leur est propre les peuples à la vertu. Chez les Européens de notre temps, la liberté est un moyen habituel de progrès; mais il y faut renoncer dans les cas où elle trouble l'ordre moral, vrai criterium du bien.

2. Tel est le cas notamment pour le bassin de l'Amazonie, qui n'est guère maintenant qu'un fertile désert et qui ne peut être défriché que sous la haute direction des Européens; ceux-ci, dans leurs essais isolés de défrichement, ont toujours été reponssés par des fléaux naturels dont ils auraient certainement triomphé en s'associant honnêtement les Indiens. A la vérité, les émigrants, amenés de l'Europe dans la zone tropicale, y perdent la fécondité de leur race; mais ils trouvent des moyens illimités de succès dans l'ascendant qu'ils exercent sur les indigènes. Plusieurs économistes s'inquiètent de savoir comment s'établira l'équilibre de la population après des milliers d'années de progrès physiques et moraux : ils peuvent prendre confiance en l'avenir en constatant que la région chaude offre un débouché indéfini aux rejetons des familles-souches de la région tempérée.

élevé chez ceux de ces peuples qui ont atteint, sans l'appui du travail agricole, un certain degré de perfection morale. L'observation de ces races à existence simple révèle, en effet, des principes fondamentaux qui sont en quelque sorte masqués dans l'occident de l'Europe par une multitude de phénomènes secondaires; et ma propre expérience m'a appris que cette étude méthodique est un des meilleurs éléments de la science sociale.

Ces considérations sont surtout applicables aux pasteurs nomades qui se perpétuent, depuis l'origine des sociétés humaines, sur les plateaux de la haute Asie. Cette organisation sociale constitue une des formes les plus curieuses de l'humanité, et elle se manifeste par trois traits principaux : par la famille patriarcale; par la possession de steppes fertiles donnant chaque printemps, pour la nourriture des troupeaux, une abondante récolte d'herbes; enfin par les migrations et les travaux que commande l'épuisement périodique des herbes et des eaux. J'admire la culture morale et intellectuelle qui naît spontanément chez eux au milieu des loisirs réguliers de la vie pastorale; tandis que, dans la vie agricole, elle se développe seulement chez ceux qui réussissent à accumuler la richesse sans tomber dans la corruption. J'attribue à cette culture les deux principales forces de ces peuples, leurs fermes croyances religieuses et leur hiérarchie de familles ou de tribus, assise à la fois sur la tradition et le mérite.

Les populations de ce *Pays des herbes*¹ constituent pour l'humanité une permanente réserve des travaux

1. La science sociale, dès qu'elle sera constituée, cherchera tout d'abord ses principes élémentaires dans la connaissance de ces intéressantes populations. Pour désigner l'immense territoire qu'elles habitent, elle adoptera sans doute une dénomination que les Chinois appliquent, depuis un temps immémorial, à la partie de cette contrée qui confine à leurs frontières.

simultanés du corps et de l'esprit. Elles se distinguent entre toutes par leur frugalité et leur énergie physique, par la simplicité de leurs idées et par la justesse de leurs principes. Elles ont réformé par la conquête les nations agricoles de l'ancien monde, chaque fois que les classes dirigeantes y ont été envahies par l'antagonisme social, la corruption des mœurs, la décadence physique et la confusion des idées. Les nomades des steppes asiatiques ont, dans tous les temps, rempli cet office pour l'empire chinois, et ils en assurent encore la durée. Ils sont prêts à reprendre ce rôle devant les races européennes, si, ce qu'à Dieu ne plaise, celles-ci, dominées par un conquérant et ne trouvant plus dans leur concurrence mutuelle un moyen permanent de réforme, devaient retomber dans la corruption de Babylone, de Thèbes, de Rome ou de Constantinople.

La nature de mon sujet ne comporte pas de plus amples développements sur les rapports qui devraient être établis entre les Européens et les peuples appartenant aux civilisations inférieures. J'en ai assez dit pour faire comprendre que le perfectionnement et l'extension de ces rapports seraient un grand bienfait pour l'humanité. Nos classes dirigeantes, en particulier, se créeraient des collaborateurs pour la colonisation des plus fertiles contrées du globe; elles trouveraient chez les pasteurs nomades un enseignement fécond et de salutaires préservatifs contre l'esprit de vertige et d'erreur que suscite périodiquement l'abus du loisir et de la richesse.

En résumé, les rapports privés des familles et des nations, considérés dans leur ensemble, confirment et complètent les principes que j'ai déduits, aux précédents chapitres, de l'étude spéciale de la religion, de la propriété, de la famille, des professions usuelles ou libérales, des communautés et des corporations.

Les peuples modernes ne voient point dans l'égalité

un principe fondamental ; ils se préoccupent même moins que ne l'ont fait la plupart des peuples anciens de créer l'égalité des conditions. A la vérité, ils restreignent ou détruisent les inégalités factices fondées sur les privilèges et les monopoles ; mais ils laissent un libre développement à celles qui, résultant de la diversité des hommes, sont, à vrai dire, d'institution divine.

En supprimant ainsi les privilèges, les modernes donnent un grand développement à la liberté : ils se gardent cependant de l'ériger en principe absolu, et ils maintiennent fermement, dans certains rapports privés, les régimes d'autorité et de contrainte.

Chez les modernes, les imperfections intellectuelles ou morales, et parmi celles-ci l'imprévoyance, restent, comme elles l'ont été chez les anciens, une cause formelle d'infériorité et de dépendance. Dans tous les régimes, en effet, les familles incapables de se soutenir elles-mêmes ont dû toujours et doivent encore demander assistance aux autres. Cependant, les rapports sociaux que cette nécessité fait naître tendent de plus en plus à se modifier : chez les anciens, la subordination d'une famille à une autre était établie par l'autorité ; tandis que, chez les modernes, elle résulte des liens volontaires de protection et d'obéissance.

L'interruption brusque de ces rapports, sous diverses influences accidentelles, a créé de nos jours dans l'Occident le paupérisme : le remède à ce fléau se trouvera surtout dans la réorganisation du patronage.

Les patrons volontaires du nouveau régime ont plus de droits que les anciens seigneurs féodaux à la considération publique. Exposés à la concurrence de toutes les familles, ils doivent éviter la corruption qui amènerait leur perte, et ils demandent au talent et à la vertu le moyen de conserver ou d'accroître l'influence des aïeux. Ils sont alors éminemment propres à guider les classes vicieuses ou imprévoyantes, à créer d'utiles

relations entre les nations civilisées et à protéger les races sauvages ou barbares.

Les patrons qui dirigent, selon les principes que je viens d'exposer, les rapports privés des familles, des associations et des peuples, peuvent, aussi justement que les patrons des anciens régimes sociaux, être groupés sous le nom de classes dirigeantes. Tel est le sens attribué, dans cet ouvrage, à une expression que j'ai définie en partie au précédent paragraphe et que j'emploie fréquemment, parce qu'elle désigne un élément essentiel à toute constitution sociale.

Je montrerai dans le chapitre suivant que les classes dirigeantes, élevées à cette hauteur, manifestent également leur supériorité dans la vie publique. Je prouverai aussi que, tout en gardant leurs situations privées, elles sont plus que jamais aptes à exercer certaines fonctions du gouvernement.

CHAPITRE VII

LE GOUVERNEMENT

« Vous sçavez bien le désir que j'ay de
 • donner ordre au fait de la justice et de
 • la police du royaume; et pour ce faire
 • il est besoin d'avoir la manière et les
 • coutumes des autres pays. » (*Lettre du*
5 août 1479, de Louis XI au baron
Du Bouchage.)

§ 52

CHEZ LES PEUPLES LIBRES ET PROSPÈRES LA VIE PRIVÉE SE
 DÉVELOPPE AUX DÉPENS DE LA VIE PUBLIQUE

Je vais maintenant rechercher, en m'aidant toujours de l'étude des faits, les principes d'après lesquels on complétera, dans la vie publique, les réformes signalées ci-dessus pour la vie privée. J'entrerai en matière en indiquant l'étendue relative de ces deux branches de l'activité sociale et en présentant les définitions qui se rattachent au problème du gouvernement.

Le partage entre la vie privée et la vie publique ne peut être établi, en théorie ni en pratique, d'une manière absolue. Les deux classes d'intérêts se touchent ou même se pénètrent mutuellement en beaucoup de

points; et il est souvent nécessaire qu'elles soient placées sous la direction d'une même autorité. Parfois aussi, cette réunion des deux sortes d'attributions est commandée par la situation des personnes : j'ai déjà indiqué, par exemple, que les propriétaires ruraux résidant sur les domaines acquièrent, dans l'exercice de leurs devoirs privés, les vertus qui les rendent éminemment aptes à remplir les fonctions publiques de leur localité (§ 34).

L'importance de ces mêmes branches d'activité varie beaucoup selon les hommes, les époques et les lieux.

Les pasteurs nomades qui, depuis les premiers âges de l'humanité, se maintiennent dans la même condition sur les plateaux de l'Asie centrale (§ 51), se composent de familles indépendantes, à peine unies par les faibles liens de la tribu. Chaque famille concentre sa sollicitude sur l'exploitation de son troupeau et sur les migrations commandées par l'abondance ou la rareté des herbes et des eaux; en sorte que l'activité sociale s'y réduit à vrai dire à la succession de ces travaux privés. Quelques peuples sédentaires, sans y être contraints comme les nomades par leur condition, ont également été conduits, par leur génie propre, à donner une grande extension à la vie privée et ce fut là, par exemple dans l'antiquité, le caractère distinctif des premiers Romains.

La plupart des peuples anciens ont suivi la voie opposée. A Sparte, les plus intimes détails de la vie domestique étaient soumis à la direction des officiers publics; chez beaucoup de nations de l'Asie méridionale, d'innombrables fonctionnaires, formant parfois des castes fermées, avaient un droit permanent d'intervention dans l'existence des classes inférieures.

Les Européens de notre temps offrent encore à cet égard des situations fort différentes. Les Anglo-Saxons ont conservé à l'activité privée l'étendue qu'elle avait

au moyen âge; tandis que plusieurs grands États du Continent l'ont singulièrement restreinte. La vie publique a dû prendre en conséquence des formes et des organisations fort diverses; cependant elle procède partout de trois éléments principaux, la *coutume*, les *mœurs* et la *loi écrite*.

La coutume, constatée par des textes, par le souvenir des faits et par la déclaration verbale des hommes compétents, est l'ensemble des règles de conduite fournies par la tradition. C'est l'autorité que les populations sont le plus disposées à respecter lorsqu'elles n'en sont point détournées par la passion ou la force. Les coutumes séculaires sont les plus vénérées; mais, à défaut d'anciennes coutumes, chaque génération aime à prendre pour règle la pratique qu'elle a créée. En France, plus que dans tout autre État européen, l'autorité de la coutume a été systématiquement combattue par les niveleurs et surtout par les légistes. Toutefois, malgré les révolutions et les codes, elle avait encore conservé un certain empire, pendant la première moitié de ce siècle, grâce à la persistance des populations ou à la tolérance des officiers publics, qui, pendant leur jeunesse, avaient été imbus de l'ancienne tradition ¹.

Les mœurs comprennent l'ensemble des habitudes qui, à un moment donné, se reproduisent régulièrement dans la vie publique et dans la vie privée. Elles se modifient parfois rapidement; mais tant qu'elles se maintiennent, elles s'imposent par une force irrésistible aux individus, aux familles et aux associations. Elles s'har-

1. Parmi les exemples les plus curieux de ce respect pour la coutume, j'ai surtout remarqué les décisions de la cour impériale de Bourges concernant la communauté des Jault (les *Ouvriers européens*, p. 217), et une multitude de traits relatifs à la transmission des biens dans nos provinces du Midi. C'est dans la vie rurale que les petites coutumes locales avec leurs nombreuses variétés conservent le plus d'empire: on peut donc prévoir que le code rural tant de fois réclamé, s'il est un jour pro vulgus avec l'extension que désirent quelques légistes, achèvera la ruine de nos coutumes nationales.

monisent généralement avec la coutume; parfois aussi, elles réagissent contre elle, soit par les excitations violentes dont notre histoire moderne offre tant d'exemples (§ 23), soit par les lentes influences qui, dans l'ancien régime, ont successivement porté la nation au vice ou à la vertu (§ 9).

La loi écrite est l'autorité qu'emploient habituellement les modernes, pour modifier l'impulsion imprimée par la coutume et les mœurs, pour faire adopter certaines habitudes de la minorité ou pour propager certains usages des pays étrangers.

En me conformant au sens généralement adopté, j'appelle *constitution sociale* d'une nation, l'ordre qu'établissent, dans les branches essentielles d'activité, les influences combinées de la coutume, des mœurs et de la loi écrite. J'appelle *gouvernement* la portion de cette activité qui est exercée par les agents spécialement chargés de pourvoir aux intérêts publics.

Chaque constitution sociale comprend deux groupes principaux de coutumes, de mœurs et de lois écrites : les *institutions privées* et les *institutions publiques*, qui règlent respectivement l'activité des particuliers et les attributions des fonctionnaires.

Si les personnes vouées à la science voulaient bien s'entendre, comme je le propose (§ 53), pour observer et décrire méthodiquement la constitution sociale des peuples contemporains, je conseillerais d'établir dans chaque monographie ces deux grandes subdivisions; et je me suis conformé à ce précepte en donnant (§§ 54 à 61) un aperçu de la constitution britannique. Quant aux institutions jouant un rôle mixte, le classement en serait déterminé, d'abord par le caractère dominant chez la nation décrite, puis par les tendances des autres nations. Ainsi, malgré l'importance que l'Église anglicane a conservée comme institution publique, je classe (§ 54) la religion parmi les institutions privées : en premier lieu,

parce que les dissidents ont en Angleterre un rôle prépondérant ; en second lieu, parce que les Européens se montrent chaque jour plus enclins à renoncer aux religions d'État. Au contraire, bien que le continent européen persiste à exercer dans la plupart des localités l'assistance des pauvres à titre privé, je classe ce service parmi les institutions publiques (§ 56), parce qu'il forme évidemment en Angleterre le principal trait du gouvernement local¹.

Cette étude comparée des constitutions sociales est le point de départ nécessaire de toute appréciation juste sur les gouvernements. Elle produirait, en France plus qu'ailleurs, des résultats utiles ; elle dissiperait bientôt les idées fausses maintenues par l'ignorance des faits, par l'antagonisme social et par l'esprit de révolution (§§ 1 à 8).

La comparaison des principales constitutions sociales de notre temps nous montrera combien il est peu judicieux d'attribuer à la loi écrite l'importance exagérée que nous lui accordons depuis soixante-quinze ans, sans tenir compte ni de la coutume ni des mœurs. En nous attachant moins aux mots pour entrer plus profondément dans les choses, nous trouverons le criterium qui, en cette matière, nous a manqué jusqu'à ce jour. Nous constaterons que, dans toute constitution stable, la coutume, les mœurs et la loi, voulant surtout assurer aux citoyens l'harmonie et le bien-être (§ 51), s'emploient avant tout à améliorer la condition morale des classes inférieures, puis à développer chez elles simultanément l'intelligence et les aptitudes physiques. Les gouvernements, qui confèrent aux peuples ce pre-

¹ A. Si j'avais à décrire en ce moment la constitution sociale des États-Unis de l'Amérique du Nord, je classerais à ce même point de vue, comme institution publique, le service médical des armées, bien que, selon des descriptions récentes, il ait été surtout exercé pendant la guerre, par des associations privées.

mier fondement de tous les biens, donnent à l'autorité dans la vie publique, et surtout à la vieillesse dans la vie privée, le pouvoir de conserver les bonnes traditions et de réprimer parmi les jeunes générations les effets du péché originel. Ceux qui réussissent, en outre, à s'élever aux premiers rangs dans l'opinion publique joignent toujours l'esprit de progrès à l'esprit de conservation; ils tirent leur illustration d'une classe dirigeante élevée à la hauteur de ses devoirs (§§ 50 et 51), et ils propagent ainsi, dans toutes les parties du corps social, la vertu, le talent et la richesse.

La plupart des peuples européens sont aujourd'hui dans cette voie, mais ils y avancent avec des vitesses inégales; et, tout en poursuivant le même but, ils sont loin d'avoir des institutions et des gouvernements identiques. A la vue de cette diversité extrême de procédés et de résultats, on pourrait être d'abord tenté de croire qu'il sera difficile de déduire de l'observation les principes auxquels il convient de se rallier: je montrerai dans le paragraphe suivant que cette présomption n'est pas fondée, et que la solution devient plus facile de nos jours qu'elle ne l'a été pendant les trois derniers siècles.

L'opinion publique, lorsqu'elle n'est point égarée par la passion, n'a pas même besoin de ces connaissances méthodiques pour classer à leur vrai rang les peuples qui, par l'ensemble de leurs institutions, peuvent offrir les meilleurs modèles. Comme je l'ai fait remarquer dans l'introduction de cet ouvrage, tous les Européens de notre époque distinguent avec un tact sur les peuples vraiment prospères (§ 8). Ils s'accordent également à prendre pour modèles les peuples libres qui, sans compromettre leur prospérité, étendent sans cesse la vie privée aux dépens de la vie publique.

C'est surtout à ce dernier symptôme que se reconnaît de nos jours la supériorité. Les gouvernements qu'on

aime à imiter se bornent de plus en plus à maintenir la paix publique et à écarter les obstacles qui entravent l'activité individuelle. Le degré d'aptitude que montrent les citoyens à diriger eux-mêmes, à titre privé, le mouvement matériel, intellectuel et moral donne la vraie mesure de la prépondérance que l'opinion accorde à leur pays. Les peuples qui négligent ces hautes initiatives perdront le rang qu'ils avaient antérieurement conquis à la faveur d'autres qualités qui se trouvaient en rapport avec un état de choses différent. La France est particulièrement engagée sur cette pente dangereuse : depuis le milieu du *xvii^e* siècle, elle n'a rien fait pour développer, dans l'ensemble de l'activité sociale, l'esprit d'initiative individuelle qu'elle appliqua alors (§ 9) avec tant d'éclat à la culture des arts libéraux. Il est temps pour elle de prendre une autre direction et de donner un meilleur exemple.

Nulle part, d'ailleurs, le problème qui consiste à fonder et à maintenir les bonnes constitutions, ne met exclusivement en présence les particuliers et l'État, c'est-à-dire l'action individuelle et le gouvernement central. Entre ces deux termes extrêmes de la société il existe des groupes intermédiaires de droits, de devoirs et d'intérêts tendant tous au même but. Ces groupes viennent en aide à l'État et aux particuliers par une multitude de combinaisons ; ils subissent et exercent une série de contrôles, en sorte qu'ils simplifient et compliquent à la fois la question du gouvernement. Ces groupes sociaux ne se composent quelquefois que de personnes ; et, comme je l'ai expliqué précédemment (§§ 46 et 47), ils se présentent sous forme de communautés et de corporations. Les plus importants se rattachent à des territoires déterminés ; et, selon leur étendue, leurs rapports mutuels ou leur spécialité, ils sont désignés dans les diverses organisations européennes

par des noms correspondant à nos dénominations de province, de département, d'arrondissement, de canton, de commune ou de paroisse.

Les autorités préposées à ces dernières circonscriptions sont soumises en partie aux lois qui pèsent sur les particuliers; mais, en même temps, elles exercent sur ceux-ci une action directe qu comprend une foule de détails. Tantôt, comme en ce qui concerne l'assistance des pauvres et l'entretien du culte, elles agissent sous la haute surveillance de l'État; tantôt, comme pour la petite voirie et les autres intérêts d'ordre matériel et local, elles opèrent sous le seul contrôle des administrés. Elles sont, soit nommées par le souverain temporairement ou à vie, soit élues par les citoyens conformément à la loi ou aux convenances suggérées par les besoins locaux. Ces manifestations de la puissance publique me semblent pouvoir être convenablement désignées sous le nom de *gouvernement local*. Elles ont toujours joué un rôle essentiel dans le régime européen; et partout, sauf en France, le mouvement actuel des idées et des intérêts tend à les grandir.

En résumé, j'ai surtout à rechercher, dans ce chapitre, comment le gouvernement central agissant au nom de l'État tout entier, et le gouvernement local représentant les intérêts groupés dans les diverses circonscriptions territoriales concourent à maintenir la paix publique, c'est-à-dire à placer les particuliers dans les conditions où ils peuvent le mieux propager la vertu, le talent et la richesse. Je suivrai d'ailleurs le plan adopté pour les précédentes parties de cet ouvrage : j'établirai les principes d'après l'exemple des meilleures institutions européennes, puis j'indiquerai les applications qu'on en doit faire à notre pays.

§ 53

LES GOUVERNEMENTS EUROPÉENS, S' Aidant mutuellement des meilleurs exemples, reviennent, dans la coutume, la loi et les mœurs, à l'uniformité dont ils ont déjà joui au moyen âge.

La France est moins disposée que la plupart de ses émules à se réformer par l'exemple. Nous connaissons peu ou visitons légèrement les pays étrangers; et nous ne trouvons, ni dans la littérature ni dans la presse périodique, le moyen de combler cette lacune. Nous nous complaisons dans cette opinion peu fondée, que les peuples étrangers nous admirent en toutes choses : nous sommes donc peu portés à nous instruire à l'école des peuples rivaux, comme le faisaient les Romains¹, ou à penser, avec le roi Louis XI, que pour réformer nos institutions, « il est besoin d'avoir la manière et les coutumes des autres pays². » Nous allons même jusqu'à voir, dans toute disposition à prendre exemple sur l'étranger, un manque de patriotisme; et, en faisant appel à ce sentiment peu éclairé, on a toujours chance d'ameuter chez nous l'opinion contre les réformes les plus salutaires ou contre ceux qui les réclament.

On donnerait cependant contre un autre écueil en se persuadant que la réforme sociale peut surgir tout d'une pièce de l'observation méthodique des meilleures constitutions étrangères. Les individus les moins éclairés et ceux qui tirent profit des vices et des abus, résistent toujours à l'importation de nouvelles institutions privées. La difficulté est plus grande encore en ce qui concerne les institutions publiques, surtout lorsque l'initiative des réformes est confiée à des corps de fonction-

1. Épigraphe de l'introduction.

2. Épigraphe du présent chapitre.

naires dont les intérêts ne concordent pas toujours avec ceux du public.

Les simples citoyens, en effet, sont les premières victimes de la corruption qui envahit le corps social, de même qu'ils recueillent immédiatement le bienfait des réformes introduites dans la religion, la propriété, la famille, le travail et l'association. Ils peuvent momentanément persister dans le mal par passion ou par ignorance; mais ils sont, à la longue, ramenés au bien par l'exemple des plus intelligents, quand les institutions n'y font point formellement obstacle.

Les corps de fonctionnaires sont, en général, dans une situation différente : ils ne supportent pas les principaux inconvénients de la corruption; parfois même, ils y trouvent des satisfactions qui les invitent à combattre plutôt qu'à propager les réformes. Ces tendances, lorsqu'elles ne sont pas neutralisées par des institutions efficaces, ne compromettent pas seulement les espérances de progrès : elles s'opposent à la conservation des résultats acquis.

Comme je l'ai expliqué (§ 28), la corruption menace sans relâche la société. Les nouvelles générations cédant au péché originel ramènent les instincts de la barbarie dans les civilisations supérieures, dès que la vieillesse et l'âge mûr, détournés de leur devoir par le mauvais exemple des autorités ou empêchés par la loi écrite, ne domptent plus les mauvaises propensions de l'enfance. Lorsque cette éducation se désorganise, la corruption envahit aussitôt la jeunesse des classes riches et des professions libérales, dans laquelle se recrute surtout le personnel du gouvernement. Ce danger augmente à mesure que les particuliers ou les gouvernements, devenant plus riches et plus puissants, peuvent mieux se soustraire à la salutaire concurrence des familles ou des nations (§ 51). Les peuples qui cèdent à ces inspirations tendent à s'effacer devant les peuples

voisins qui savent y résister. Toutes les littératures ont appliqué à ce genre de décadence le nom de *vieillesse*; et cependant il est manifeste, comme je l'ai plusieurs fois indiqué, qu'il ne s'agit ici que de corruption. Les nations ainsi éprouvées, alors même qu'elles ont une longue histoire, peuvent toujours redevenir *jeunes*, en revenant au travail et à la vertu.

Les nations riches et puissantes sont particulièrement exposées à ce péril. Aveuglées par l'orgueil, elles n'aperçoivent pas le mal qui les envahit et elles tombent dans la corruption; puis quand la décadence est devenue évidente, elles donnent sur un autre écueil et s'abandonnent au découragement. Les bonnes constitutions sont celles qui conjurent la corruption imminente, ou accomplissent les réformes nécessaires, en adoptant les meilleures pratiques sociales révélées par le succès des peuples voisins.

C'est ici le lieu de renvoyer le lecteur à la réfutation de la funeste doctrine (§ 5) qui, se fondant sur une prétendue infériorité de notre race, déclare la France à jamais privée de plusieurs avantages que les nations rivales ont su conquérir. Une race n'est pas plus inféodée à une forme vicieuse de gouvernement qu'à un régime contraire aux lois de la propriété et de la famille. Je sais qu'à l'appui de cette doctrine, on cite les contrastes frappants qui existent entre plusieurs races humaines. Ces contrastes nous sont offerts par des peuples établis aux deux extrémités du globe, professant des religions différentes et n'ayant entre eux aucun genre de contact. Mais comment pourrait-on tirer de cet état de choses une conclusion applicable aux Européens de l'Occident, groupés sur un étroit espace, rapprochés par le christianisme, et mêlés depuis longtemps par la guerre ou par le commerce? Les nouveaux moyens de communication qui suppriment en quelque sorte le temps et l'espace justifient d'ailleurs plus que jamais la conclusion

opposée. En rapprochant les hommes et en propageant les idées, ils renforcent singulièrement la tendance qui, depuis dix siècles, a souvent porté les Occidentaux à adopter les mêmes institutions.

Déjà, au moyen âge, l'assimilation des idées et des mœurs s'était produite dans des proportions vraiment extraordinaires parmi les classes dirigeantes : l'uniformité se révélait par les croyances chrétiennes et par un esprit commun de résistance à l'islamisme ; par une véritable communauté d'enseignement ; par l'unité du langage scientifique et littéraire ; par une organisation identique de l'État, de la province, de la commune rurale ou urbaine, de la famille, du travail, de l'armée, de la magistrature, du clergé et des moindres éléments de la hiérarchie sociale.

Ce mouvement vers l'unité des institutions s'arrêta à l'époque dite de la Renaissance. Les notions chrétiennes furent alors déchirées par le schisme : en premier lieu, parce qu'elles ne purent réformer leurs clercs envahis par la corruption (§ 14) ; en second lieu, parce qu'elles sentirent moins le besoin de résister aux musulmans, qui dès lors étaient affaiblis par les vices du pouvoir absolu. Les chrétiens furent momentanément préservés de cette décadence par les traditions féodales, mais ils la subirent à leur tour quand les rois, à l'exemple de Philippe II et de Louis XIV, eurent échappé à tout contrôle. A partir de cette triste époque, les efforts successifs qu'ont dû faire les peuples pour se soustraire à la corruption des gouvernants, en revenant au principe de la souveraineté nationale, ont encore accru la diversité et l'antagonisme produits par les réformes religieuses.

Malheureusement, Henri IV ne comprit pas la nécessité de compléter la réforme religieuse par la réforme politique. Son successeur ne fut pas plus clairvoyant. Louis XIV, suivant une marche rétrograde, priva la nation de la dernière trace de ses vieilles libertés locales,

en même temps qu'il lui enlevait, avec la liberté religieuse, le grand bienfait de son aïeul. En provoquant la déchéance morale de la noblesse et du clergé, il compléta enfin la désorganisation de l'ancienne France, dans le temps où l'union de toutes les classes intelligentes de l'Angleterre consolidait, par d'incessantes réformes, l'ancien édifice social. De là, dans la constitution des deux peuples, les contrastes qui n'ont fait que croître pendant toute la durée du XVIII^e siècle, et surtout pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire.

Tous les peuples européens offrent quelques exemples de contrastes analogues. Cependant, depuis la paix de 1815, l'antagonisme qui les divise se fonde de moins en moins sur les principes fondamentaux. En matière de religion, la liberté, mieux fondée qu'à toute autre époque, sur la raison et les mœurs, donne déjà de solides garanties contre le retour de l'intolérance. En matière de gouvernement, l'opinion se rallie de plus en plus au principe de la souveraineté nationale appuyé sur un régime de droit commun où le mérite personnel compte plus que les avantages conférés par la naissance. Déjà même, l'harmonie des idées se révèle presque partout par une certaine uniformité dans l'organisation des pouvoirs publics. C'est ainsi que la France, l'empire autrichien, les États allemands, les Pays-Bas, la Belgique, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, ont déjà adopté les trois traits les plus apparents de la constitution britannique, savoir : un souverain héréditaire, une chambre de hautes notabilités chargées de conserver les bonnes traditions, et une chambre de représentants élus par la nation pour voter l'impôt. Enfin le besoin de créer des rapports réguliers avec les grands empires de l'extrême Orient, porte aujourd'hui les Européens à des alliances aussi bien-faisantes que celles qui furent créées au moyen âge par

le besoin de résister à l'islamisme. Après une longue période de divergence, les Occidentaux semblent donc identifier leurs institutions publiques, en se rapprochant surtout de la constitution anglaise. Il y a lieu de présumer qu'en France les réformes continueront à se faire dans cette direction. On peut asseoir cette conviction sur les actes (décret du 24 novembre 1860 et sénatus-consulte du 2 février 1861) qui ont étendu les attributions du parlement, et sur les opinions que le souverain a exprimées en plusieurs circonstances mémorables ¹.

Chaque nation apportera, au surplus, son contingent à cette œuvre de progrès, et les peuples orientaux eux-mêmes pourront fournir à ceux du Nord et de l'Occident quelques enseignements utiles. Les rangs attribués par l'opinion publique aux diverses nations de l'Europe sont généralement en rapport avec la part que prend chacune d'elles à cette éducation commune.

Dans cette mutuelle propagande des meilleures institutions publiques ou privées, les États scandinaves et les petits États allemands contigus apporteront leur admirable organisation des familles-souches, et la condition

1. • Vous avez dû être frappés, en Angleterre, de cette liberté sans restriction laissée à la manifestation de toutes les opinions comme
- au développement de tous les intérêts. Vous avez remarqué l'ordre
- parfait maintenu au milieu de la vivacité des discussions et des périls de la concurrence. C'est que la liberté anglaise respecte toujours
- les bases principales sur lesquelles reposent la société et le pouvoir.
- Par cela même elle ne détruit pas, elle améliore; elle porte à la main,
- non la torche qui incendie, mais le flambeau qui éclaire; et, dans les
- entreprises particulières, l'initiative individuelle s'exerçant avec une
- infatigable ardeur, dispense le gouvernement d'être le seul promoteur des forces vitales d'une nation; aussi, au lieu de tout régler,
- laisse-t-il à chacun la responsabilité de ses actes. Voilà à quelles
- conditions existe en Angleterre cette merveilleuse activité, cette indépendance absolue. La France y parviendra aussi le jour où nous
- aurons consolidé les bases indispensables à l'établissement d'une
- entière liberté. » (Discours prononcé par l'Empereur dans le palais du Louvre, le 23 janvier 1863, devant les producteurs français récompensés à l'Exposition universelle de 1862, à Londres.)

éminente faite aux femmes dans l'administration du foyer domestique, c'est-à-dire les deux traits qui me paraissent devoir jouer le premier rôle dans la réforme sociale de l'Europe. La Russie, la Pologne, la Hongrie, et les provinces slaves de la Turquie et de l'Europe centrale, auront peu d'institutions positives à offrir à l'ordre social nouveau. Cependant, en conservant les habitudes du régime féodal, de la vie patriarcale, des communautés de travailleurs et surtout des communes rurales, ces peuples nous rendront trois services essentiels. Ils nous porteront à juger notre passé avec une indulgence que nous lui refusons trop souvent; ils nous empêcheront de prendre le change sur la vraie direction du mouvement européen et de nous égarer dans les voies du passé (§ 45), en nous flattant d'ouvrir une ère nouvelle; enfin, ils nous offriront d'admirables modèles de culte domestique, d'autorité paternelle, de relations de parenté, d'hospitalité envers l'étranger, de hiérarchie sociale et de gouvernement local, toutes institutions qui ont particulièrement fleuri au moyen âge, mais qui conserveront une certaine place dans le régime nouveau.

La nation qui concevra la généreuse pensée d'acclimater successivement chez elle les meilleures institutions de l'Europe actuelle, devra, en outre, demander : à l'Allemagne, la pratique de la liberté religieuse et de l'harmonie entre les cultes dissidents, les bonnes habitudes du foyer domestique, les traditions de l'émigration riche (§ 39), la propagation de la science et de l'art dans les moindres subdivisions du territoire, sous l'influence de l'esprit provincial et des vieilles franchises universitaires; à la Suisse, un large développement de la liberté civile et politique, uni aux bonnes qualités de l'esprit allemand; aux Pays-Bas et à la Belgique, l'esprit de tolérance heureusement lié depuis longtemps au respect des traditions locales, donnant aux citoyens, avec

le bienfait de l'harmonie sociale, l'aptitude à se gouverner eux-mêmes; à l'Italie, ces rapports intimes entre propriétaires et tenanciers, qui en présence d'une domination étrangère ont maintenu la nationalité; à l'Espagne enfin, les rapports affectueux de toutes les classes de la société, réalisation pratique de ces principes d'égalité qui restent souvent ailleurs une théorie bruyante et stérile.

Par certains détails de ses mœurs privées, l'Angleterre est aussi séparée du Continent que par sa situation géographique. Elle lui reste inférieure par deux traits principaux : par la destruction à peu près complète de ses antiques races de paysans propriétaires; par cet esprit d'individualisme qui rend l'homme peu sociable surtout en présence des étrangers, qui réduit la vie de famille aux seuls rapports des époux avec les jeunes enfants, qui condamne les vieillards à l'isolement, et qui enfin engendre dans leur triste foyer le *spleen*, cette maladie dont le symptôme est le dégoût de l'existence et dont le nom n'existe guère que dans la langue anglaise. En revanche, l'Angleterre l'emporte sur les autres pays par l'ensemble de ses institutions, et elle n'est devancée par aucune d'elles dans la pratique des libertés civiles et politiques; seule, elle concilie ces avantages avec un énorme développement de richesse et de puissance; enfin, elle n'a point d'égale dans sa merveilleuse aptitude à conjurer la corruption et à accomplir les réformes.

Malgré l'intolérance des esprits, le scepticisme, le Partage forcé, et divers autres fléaux que je décrirai dans ce chapitre, la France a conservé çà et là, avec les familles-souches de paysans, une partie des bonnes institutions que je viens de signaler chez ses émules. Sous ces divers rapports, toutefois, elle ne saurait prétendre au premier rang; sa supériorité réelle est ailleurs. Nonobstant l'effet dissolvant des désordres où

elle est plongée depuis 1791, elle l'emporte encore sur les autres nations par un instinct de sociabilité qui ne féconde pas seulement, comme en Espagne, les rapports mutuels des nationaux, mais qui s'étend sans effort aux étrangers attirés en grand nombre sur son territoire. Cette tendance est, à vrai dire, la vertu par excellence de l'humanité ; elle attribuera à notre pays une juste prépondérance, dès que les Européens renonçant à la guerre qui a toujours paralysé leurs forces, rechercheront seulement dans la paix les hautes destinées qui les attendent.

S'il est vrai que les Européens convergent vers une organisation uniforme qui réunirait les meilleurs caractères des nationalités actuelles, on pourrait hâter ce mouvement en signalant à tous les peuples le but qu'ils doivent atteindre. A cet effet on décrirait, sous forme de monographies distinctes et rédigées sur un plan méthodique, la constitution sociale de toutes les provinces qui se recommandent par quelque aptitude notable. On ne se bornerait pas, selon le système suivi jusqu'à ce jour, à compulser dans le cabinet les lois, les règlements et les statistiques officielles ; on observerait avant tout, sur les lieux et dans les détails, la pratique des coutumes, des mœurs et des lois ¹. J'ai, en effet, constaté que les documents actuels et les compilations qui les résument, font voir sous un jour fort inexact les institutions des pays étrangers. Les fausses impressions que donnent ces sortes d'ouvrages sont fort dangereuses. Pour rectifier

1. J'ai profité de toutes les occasions qui se sont offertes, pour diriger dans cette voie des jeunes gens laborieux. Je ne connais pas d'entreprise qui soit plus digne d'exciter le zèle de nos auditeurs au conseil d'État ; et je n'aperçois guère, chez les autres nations européennes, des jeunes gens qui soient mieux en situation de mener cette œuvre à bonne fin. Chacun d'eux devrait être associé à une personne connaissant les arts usuels et le monde physique. Les deux observateurs devraient, en outre, parler la langue de la province qu'ils auraient mission d'observer.

ces erreurs, il conviendra de faire appel à des observateurs qui s'imposeront l'obligation d'étudier eux-mêmes, jusque dans les moindres localités, toutes les manifestations de la vie publique et de la vie privée. Les érudits, adonnés à l'étude de l'antiquité et du moyen âge, compléteraient utilement ces travaux, en décrivant, d'après le même plan, l'histoire des institutions publiques et privées des peuples qui ont joué un rôle important dans le passé.

Voulant appliquer ce programme et résoudre, autant qu'il dépend de moi, le problème posé dans ce chapitre, je donne ci-après un spécimen de ce genre de travaux pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, c'est-à-dire pour la nation qui, en matière de gouvernement, me paraît offrir à l'Europe les meilleurs exemples.

Je ne saurais cependant présenter au lecteur les sept paragraphes suivants comme la réalisation complète du plan d'études que je propose aux amis de la science sociale : ce n'est qu'une ébauche que les circonstances ne m'ont point permis d'achever. Quatre des six voyages que j'ai consacrés, de 1836 à 1862, à l'étude des provinces du Royaume-Uni, ont eu pour objet principal d'autres travaux ; et, à défaut du plan méthodique arrêté seulement en 1851, mes premières recherches sur la constitution sociale de ce pays n'ont pas toutes été dirigées vers le but qu'il fallait atteindre. Dans ces conditions je n'ai point obtenu, pendant vingt-cinq années de rapports suivis avec l'Angleterre, les résultats qu'obtiendrait, dans un délai de deux ou trois années, un observateur qui, partageant également son temps entre l'étude directe sur les lieux et le travail de cabinet, se dévouerait exclusivement à la description d'une nationalité européenne.

Cependant la méthode d'observation que j'employais pour mes autres travaux m'a également conduit, en

cette matière, dans la bonne voie. C'est ainsi qu'en assistant, par exemple, à l'élection par levée de mains d'un membre du Parlement et à une enquête parlementaire (§ 60), à quelques opérations d'une session trimestrielle de Comté ou d'une petite session de magistrats ruraux (§ 57), aux opérations des comités qui apprécient la validité des demandes de secours formées par les pauvres (§ 55), aux délibérations d'un grand jury d'Irlande statuant sur l'utilité publique d'une route nouvelle (§ 59), et à diverses opérations d'un Vestry (§ 55) de paroisse rurale, je me suis fait peu à peu, sur la vie britannique, une opinion fort différente de celle que j'aurais puisée dans les livres ou dans les récits des nationaux. J'ai beaucoup profité des études de ce genre auxquelles S. A. I. le prince Napoléon a bien voulu m'associer en 1860. Cependant la majeure partie de mes descriptions se fonde sur les récits et les communications écrites de plusieurs personnes bienveillantes¹ vivant au milieu des faits que je voulais connaître. Enfin, pour coordonner les documents ainsi recueillis pendant vingt-cinq ans, et surtout pour tenir compte des nombreuses modifications introduites pendant cet intervalle dans la constitution britannique, j'ai dû recourir récemment à plusieurs ouvrages excellents² où

1. Parmi les personnes auxquelles je suis le plus redevable, je cite avec reconnaissance : en Angleterre, M. G. Hastings, secrétaire général de la Société de la science sociale, et feu M. G. Porter, secrétaire du Board of Trade; en Écosse, feu M. John Strang; l'un des fonctionnaires supérieurs (*chamberlain*) de la municipalité de Glasgow; pour l'Irlande, enfin, M. le docteur Murray, directeur du *Freeman Journal* de Dublin, et M. Mac-Neill, propriétaire rural et ingénieur civil, connu en Europe par ses belles créations. J'ajoute que je suis seul responsable des erreurs que j'aurais pu commettre en interprétant leurs récits, et des appréciations qui, nonobstant mon respect sincère pour le caractère britannique, pourraient blesser les citoyens de la Grande-Bretagne.

2. Parmi les ouvrages que devraient d'abord consulter les personnes qui voudraient entreprendre la monographie complète de la Constitution britannique, je citerai : *The law list*, 1 vol. in-12; Londres, 1863.

les praticiens anglais cherchent habituellement la trace du mouvement législatif.

En décrivant la constitution britannique, je suivrai l'ordre que j'ai adopté dans cet ouvrage et que la réflexion justifiera, je l'espère, aux yeux de tous les observateurs qui entreprendront, pour chaque province des États européens, une semblable monographie. Procédant en quelque sorte de l'individu au souverain, j'esquisserai, dans le premier paragraphe, les institutions qui se lient intimement à la vie privée; je considérerai, ensuite, en m'élevant de la paroisse rurale à la province, les manifestations principales de la vie publique dans les cinq circonscriptions du gouvernement local; je terminerai cette étude en énumérant les institutions qui se rattachent aux pouvoirs souverains et au gouvernement central.

— *An, index to the statute law of England*, 1 vol. in-8°; Londres 1862. — *The cabinet lawyer*, 19^e édition, 1 vol. in-12; Londres, 1863. — Quant aux ouvrages qui se rattachent moins exclusivement à la loi et qui touchent de plus près à l'administration, je signalerai surtout *Murray's official handbook*, 1 vol. in-8°; Londres, 1832. Je ne cite point les ouvrages publiés à l'étranger et surtout en Allemagne sur ce même sujet; ceux que j'ai pu me procurer ne sont que des compilations extraites de beaucoup de livres qui se vendent à Londres, chez les libraires de *Chancery Lane* et de *Lincoln's inn*. Je fais exception, toutefois, pour un ouvrage que vient de me communiquer M. Fortamps, sénateur belge. Cet ouvrage m'a paru contenir des faits provenant d'observations propres aux auteurs; il a été rédigé, par ordre de M. le ministre des finances de Belgique, par MM. Fisco et Van der Straeten, et il a pour titre : *Taxes locales dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande*.

Les personnes qui voudront bien se dévouer à l'observation directe de la constitution britannique, devront souvent recourir au texte même des documents parlementaires; elles trouveront toutes les facilités désirables dans les belles bibliothèques spéciales créées à cet effet à Paris, aux palais du Sénat et du Corps législatif.

§ 54

APERÇU DES INSTITUTIONS PRIVÉES DE L'ANGLETERRE

Le Royaume-Uni comprend trois provinces, l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande, qui conservent des coutumes, des mœurs et des lois offrant, en beaucoup de points, de grandes différences. L'application du plan que je viens d'indiquer exigerait donc trois monographies distinctes; mais j'atteindrai suffisamment le but que je me propose en m'attachant à la province principale. Les six paragraphes suivants s'appliquent presque exclusivement à l'Angleterre; et je me suis borné à signaler, dans l'un d'eux (§ 59), les traits qui la distinguent des deux autres subdivisions.

Ayant exposé, dans la première partie de cet ouvrage, les principales particularités qu'offre en Angleterre la vie privée, j'ai surtout à insister sur celles de la vie publique. Je crois cependant utile de compléter d'abord par quelques détails le tableau des institutions privées de ce pays.

Je ne reviendrai point sur l'influence considérable que la religion exerce en Angleterre, et sur les effets de la libre concurrence qui règne, en fait, depuis deux siècles entre les cultes dissidents et le culte orthodoxe. Je m'appliquerai surtout à présenter sur l'organisation de l'Église anglicane quelques détails nécessaires à mon exposé de la constitution britannique.

Le Royaume-Uni a conservé l'ancien régime des religions d'État, favorisées par des privilèges refusés aux autres cultes. L'Église anglicane jouit en Angleterre et en Irlande de cette situation, qui est accordée, en Écosse à l'Église presbytérienne (§ 59).

La rétribution des ministres anglicans et l'entretien

des établissements religieux, assurés en partie par des dotations et des biens en mainmorte, sont surtout fondés sur deux impôts. Le premier comprend les grandes dîmes (*great tithes*) levées sur les principaux produits du sol, et les petites dîmes (*small tithes*) levées sur les produits secondaires et sur quelques industries rurales et maritimes. Les deux dîmes sont maintenant évaluées en argent, d'après un règlement sanctionné par l'État, à un taux inférieur au dixième du produit brut actuel. Le second impôt connu sous le nom de taxe d'église (*church-rate*) est réglé, comme les autres taxes locales (§ 57), en proportion de la valeur locative (*rent*) de toutes les propriétés foncières, urbaines ou rurales.

L'Église anglicane a conservé l'organisation intérieure des Églises romaine et grecque. Elle est dirigée, sous la haute surveillance de l'État, par les deux archevêques de Canterbury et d'York et par leurs vingt-six évêques suffragants : chaque évêque est assisté d'un chapitre composé d'un doyen et de chanoines jouissant de prébendes fondées sur des biens ou des dotations. Les évêques sont nommés par l'État, sous réserve de certaines formes rappelant les droits d'élection autrefois acquis aux fidèles et au clergé ; les doyens et les chanoines sont nommés par l'évêque.

Le territoire de l'Angleterre est subdivisé en 14,500 paroisses environ, ayant presque toutes au moins une église ou une chapelle orthodoxe. Une paroisse est habituellement dirigée, sous le rapport spirituel, par un *Rector*¹ qui touche la grande dime, ou par un *Vicar* qui

1. Je désigne chaque fonction, après l'avoir définie, par le mot anglais, au lieu de chercher dans notre langue un équivalent qui n'existe pas et qui ne peut que donner une idée fausse au lecteur ; ainsi, je me garde de traduire, comme on l'a fait quelquefois, *Curate*, par curé ; *Highway surveyor*, par ingénieur des ponts et chaussées ; *Sheriff*, par préfet ; *Magistrate* ou *Justice of the peace*, par magistrat ou juge de paix, etc.

Je m'écarte de cette règle dans trois cas : 1° quand il existe en

touche la petite dime. Ces deux ecclésiastiques font partie du clergé à bénéfices (*beneficed clergy*) : ils sont institués tantôt directement par l'évêque, tantôt avec l'autorisation de ce dernier par des familles dont les ancêtres ont fait quelque fondation ecclésiastique ; quelquefois, ce droit de nomination est exercé par l'État, l'évêque ou la paroisse, comme représentants des fondateurs du bénéfice. Les Rectors ne peuvent être révoqués ou déplacés que pour une infraction à leurs devoirs et selon certaines formes qui garantissent leur indépendance. Ils sont parfois, ainsi que les Vicars, assistés par des *Curates*, ecclésiastiques diversement rétribués et toujours révocables : ces derniers préludent ainsi à des fonctions plus stables et plus lucratives. Enfin deux *Church-wardens*, nommés habituellement l'un par le ministre, l'autre par les paroissiens, sont chargés de surveiller l'ensemble du service religieux et de présider à l'emploi de l'impôt d'église, c'est-à-dire à l'entretien de l'édifice et du matériel.

L'Angleterre a longtemps conservé, avec le principe des religions d'État, l'intolérance propre à toutes les institutions religieuses de l'ancien régime : cette propension se révélait, dans l'ordre civil et politique, par des lois hostiles aux dissidents. Ainsi, au commencement de ce siècle, les catholiques romains étaient exclus de toutes les fonctions publiques ; les protestants non orthodoxes étaient en fait exclus des corporations municipales et du Parlement, où les membres n'étaient

France une fonction équivalente : ainsi j'appelle le *Juror*, juré ; *Bishop*, évêque ; *Canon*, chanoine ; *Dean*, doyen ; 2° quand on peut tirer de notre ancien régime une expression relative à une fonction analogue, maintenant supprimée : ainsi j'appelle le *Lord High chancellor*, Grand chancelier ; 3° quand l'usage a fait adopter une traduction qui ne peut entraîner aucune idée fautive : ainsi j'appelle le *Chancellor of the Exchequer*, chancelier de l'Échiquier, etc.

Je recommande cette méthode aux personnes qui voudront bien entreprendre les monographies des constitutions sociales de l'Europe (§ 53).

admis qu'en se soumettant à l'épreuve (*test*) de la communion selon le rite anglican; les Juifs, de leur côté, n'auraient pu siéger au Parlement qu'en prononçant un serment dont la formule ne pouvait être acceptée que par des chrétiens. Ces lois restrictives ont été successivement abrogées ¹ en 1828, en 1829 et en 1860. Une si précieuse conquête, on ne saurait trop le répéter (§ 12), ne s'est pas produite, comme chez nous, au sein d'une société sceptique, cédant à son indifférence pour la religion dominante plutôt qu'à l'amour de la liberté; elle a été faite par des législateurs attachés à leur foi et convaincus que la grandeur de l'Angleterre était intimement liée à la prépondérance du culte officiel. Ce témoignage spontané de respect pour le droit des dissidents et des minorités est peut-être le plus grand titre de gloire de l'Angleterre moderne; c'est aussi l'un des plus sûrs indices de la supériorité de ses institutions.

Ces réformes donnent à peu près satisfaction au principe de la liberté des cultes; mais elles laissent à désirer, en ce qui concerne le principe de l'égalité (§ 18). Ceux-là mêmes qui admettent la compétence de l'État dans les matières religieuses, reconnaissent que l'Angleterre aurait encore à cet égard des progrès essentiels à accomplir. Les lois qui proscrivent les corporations catholiques d'hommes ² et la hiérarchie catholique ³

1. Les trois lois auxquelles je fais ici allusion sont désignées comme il suit dans la nomenclature anglaise: 9, Geo. IV, c. 47. — 10, Geo. IV, c. 7. — 23 et 24, Vict., c. 63. — En faisant cette première citation, je rappelle que chaque loi anglaise est désignée, d'abord par le numéro d'ordre de l'année du règne du souverain, puis par le numéro correspondant à l'ordre d'émission dans chaque session parlementaire.

2. Réserve expresse, avec aggravation du régime antérieur, stipulée dans l'acte déjà cité: 10, Geo. IV, c. 7.

3. Recrudescence de l'ancien esprit d'intolérance, provoquée en 1851 par la bulle du Souverain Pontife, qui venait de rétablir en Angleterre la hiérarchie catholique. Voir l'acte dit: 14 et 15, Vict., c. 60.

tombent, il est vrai, chaque jour en désuétude; mais l'équité exigerait qu'elles fussent formellement abolies. Les contribuables appartenant aux communions dissidentes, après avoir payé les deux impôts levés dans l'intérêt exclusif de l'église établie, doivent encore concourir par des contributions volontaires à l'entretien de leurs propres cultes : cette dernière charge est d'autant plus lourde que les dissidents possèdent en Angleterre un nombre d'établissements supérieur d'un tiers environ à ceux des anglicans; il serait donc juste d'arriver, sous ce rapport, à un traitement moins inégal.

En ce qui concerne les *church-rates*, l'opinion semble être fixée sur la nécessité d'une réforme immédiate : cet impôt serait supprimé, et chacun, à l'avenir, contribuerait exclusivement aux besoins de son culte. La difficulté est plus grande pour les dîmes dont la suppression aurait surtout pour effet d'augmenter la valeur vénale des propriétés rurales; mais si l'on juge opportun de les conserver momentanément on devrait autoriser chaque propriétaire à en appliquer le produit aux besoins de son propre culte.

Il est dans la nature des choses que les institutions ecclésiastiques se modifient sans cesse pour rester en harmonie avec les convenances sociales : ainsi, par suite des déplacements de la population, plusieurs dignités perdent leur ancienne importance ou deviennent même de vraies sinécures; tandis que certaines fonctions ne suffisent plus aux besoins nouveaux qui se manifestent. L'Angleterre s'applique assidûment à réformer les abus de ce genre qui se perpétuent trop souvent en d'autres contrées. La commission ecclésiastique (*ecclesiastical commission*), qui est composée surtout d'évêques, et qui délibère sous la direction immédiate du Parlement, a pour mission de proposer toutes les réformes devenues nécessaires. Cette sollicitude, aussi prudente qu'active, a supprimé depuis quinze ans beaucoup de fonctions

inutiles; elle a en outre réduit, à la mort des titulaires, de gros traitements pour créer de nouvelles églises, pour assurer une rétribution plus convenable aux membres du clergé inférieur, et surtout pour doter de nombreuses écoles primaires surveillées par le clergé paroissial.

Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer (§ 49), les institutions religieuses ont momentanément laissé sans appui les classes manufacturières, accumulées sur les bassins houillers; mais elles ont maintenu des croyances fermes dans les antiques résidences rurales; elles ont fait naître en Angleterre des mœurs bien supérieures à celles de ces grands États du Continent, qui n'ont renoncé à l'intolérance que pour tomber dans le scepticisme. Cette bienfaisante influence s'est surtout montrée, au dernier siècle, chez les laïques et particulièrement chez les dissidents animés de la foi en Jésus-Christ. Ce sont eux qui ont préservé la société anglaise du scepticisme propagé alors avec tant d'ardeur, sous l'inspiration des écrivains français, par la noblesse et par les souverains du Continent; ce sont eux aussi qui ont provoqué dans les mœurs du haut clergé anglican une réforme dont le besoin était encore manifeste il y a trente ans.

Le catholicisme n'a d'abord pris qu'une faible part à cette grande mission; il s'appliquait presque exclusivement à conserver parmi les classes rurales de l'Irlande des croyances plus fermes qu'éclairées. Aujourd'hui, il aborde une tâche plus élevée et plus féconde: tout en continuant sa mission populaire, il commence à agir sur les esprits supérieurs; et il a eu la gloire d'opérer quelques brillantes conversions¹ parmi les savants

1. Ces conversions sont un des symptômes les plus manifestes du progrès intellectuel et moral de la partie libérale des clergés catholiques de France, du Royaume-Uni, de Belgique, du nord de l'Allemagne et de l'Amérique du Nord. La partie peu éclairée et les écoles retrogrades de ces mêmes clergés en exagèrent souvent la portée. Leurs vanteries, qui les abaissent au niveau de certaines sectes politiques,

d'Oxford, au foyer même de l'orthodoxie anglicane. Il contribue ainsi à relever la science et la ferveur de l'Église dominante qui tire indirectement avantage de la liberté qu'elle a donnée. L'émulation assure d'ailleurs à chaque communion religieuse ses bienfaits habituels. Les clercs catholiques s'élèvent aujourd'hui, en Angleterre, à la hauteur de ceux qui en France, en Belgique, en Allemagne, au Canada et aux États-Unis, sont en contact intime avec les protestants : ils contrastent par leurs lumières et leurs vertus avec les clergés que le funeste appui de l'État prive de cette concurrence salutaire.

En ce qui concerne le régime de transmission de la propriété, la constitution anglaise admet au nombre de ses principes fondamentaux la souveraineté du propriétaire, c'est-à-dire la liberté absolue des donations et des testaments. Elle s'abstient même sagement (§ 22) d'intervenir par la loi écrite dans le régime *ab intestat* ; et elle laisse aux coutumes locales le soin de pourvoir aux intérêts que le propriétaire défunt n'a pas réglés. Ces coutumes se sont constamment modifiées selon le besoin des temps et elles offrent aujourd'hui deux nuances principales. Quelques localités conservent l'ancienne coutume saxonne, dite *Gavelkind*, en vertu de laquelle l'héritage est attribué, par portions égales, à tous les enfants mâles du défunt. Mais la coutume dominante distingue deux sortes de biens : elle attribue la totalité des immeubles (*real estates*) à l'aîné des enfants mâles, et

ont été justement qualifiées par un catholique éminent (§ 13) ; car rien ne contribue davantage, avec la démoralisation des clergés méridionaux, à entraver cette œuvre de propagande. Je l'ai constaté cent fois en Angleterre et dans le reste de l'Europe : les protestants les plus éclairés ne se dissimulent pas le côté faible de leur organisation ; et ils seront bien près de renoncer au schisme, le jour où il sera démontré par l'exemple d'une grande nation que le catholicisme se concilie avec la tolérance, avec la libre discussion, et, en général, avec les légitimes propensions de la civilisation moderne.

elle établit le partage égal de tous les biens mobiliers (*personal estates*), sans distinction de sexe, entre tous les enfants.

La loi écrite n'intervient, en matière de successions, que pour conjurer l'un des inconvénients de la liberté absolue des testaments; elle ne permet pas que le propriétaire exagère son droit de libre possession au point d'en priver ses descendants, et de les abaisser à la condition d'usufruitiers. La loi a donc aboli les substitutions perpétuelles que les volontés individuelles avaient établies dans le régime antérieur¹; elle autorise seulement la substitution à deux degrés, et encore permet-elle que l'usufruitier et le nu-propriétaire, devenus majeurs, en interrompent l'effet d'un commun accord².

La pratique suivie, pour la transmission de la propriété, par les classes supérieures est encore meilleure que ces principes; car elle corrige en partie la principale coutume *ab intestat* dont le double inconvénient (§ 22) est d'attribuer expressément les immeubles à l'ainé, et de ne point faire aux mères de famille devenues veuves une situation suffisamment digne. Cette pratique se résume habituellement dans les termes suivants: cession de gré à gré ou par ventes forcées aux personnes enrichies par leurs talents et leurs vertus, des domaines ruraux que ne peuvent conserver les anciennes familles manquant de discernement ou de moralité; transmission intégrale, dans les familles les plus recommandables, des terres, des habitations rurales et urbaines, des industries manufacturières et des clientèles commerciales; usage judicieux des capitaux mobiliers, des contrats de

1. Les substitutions perpétuelles sont encore en vigueur pour certaines propriétés de l'Écosse; les dispositions de l'acte d'union de 1707 n'ont pas encore permis d'étendre à ces propriétés les prescriptions de la loi écrite (§ 59).

2. J'ai proposé ci-dessus (§ 26) d'appliquer en France aux biens dotaux une disposition analogue.

mariage et des assurances sur la vie (§ 27), pour concilier les avantages de cette transmission intégrale avec le bien-être des veuves et l'établissement des enfants qui ne sont point chargés de continuer la tradition paternelle.

Tous les partis politiques de l'Angleterre, nonobstant l'esprit de réforme qui les agite, considèrent comme étant à l'abri de toute discussion le principe de la Liberté testamentaire. Selon l'opinion usuelle, ce régime préserve la société de la corruption en donnant aux hommes mûrs le pouvoir de dominer les instincts sensuels de la jeunesse; il assure la liberté civile et politique en permettant aux propriétaires ruraux de conserver leurs mœurs, avec leur indépendance, au foyer domestique; enfin il préserve la société entière des influences pernicieuses exercées, à certaines époques critiques, par le gouvernement, le haut clergé, les professions libérales, et, en général, par les classes agglomérées dans les villes. Les hommes d'État de l'Angleterre placent, par ordre d'importance, leur régime de transmission immédiatement après le christianisme; et ils s'accordent à le désigner comme la seconde assise de la constitution sociale.

En ce qui concerne l'organisation de la famille, j'ai souvent signalé l'Angleterre comme un modèle. Parmi les traits les plus dignes d'éloge, je crois pouvoir rappeler : l'habitude prise par chaque ménage d'occuper une maison qui lui est propre; la liberté laissée aux jeunes filles, sous la garantie du respect universel accordé à leur caractère et à leur faiblesse; le désintéressement et les sentiments d'affection qui président à la conclusion des mariages; la fécondité des unions; l'autorité conférée à la femme dans le gouvernement du foyer; l'ascendant qu'exercent les chefs de maison sur les enfants et les serviteurs; l'impulsion prépondérante

imprimée par l'âge mûr et la vieillesse à l'éducation des jeunes gens, et notamment le pouvoir qu'a le père de choisir entre ses enfants le plus digne de continuer la profession privée, la fonction publique et la tradition des aïeux.

Cependant, sous ces divers rapports, l'Angleterre ne l'emporte pas absolument sur tous les États du Continent; elle est même inférieure à quelques-uns, en ce que le foyer domestique, tout en restant stable, n'offre que des intermittences de vie et d'initiative. L'héritier d'une famille anglaise établit d'abord son ménage en dehors de l'habitation où il est né et où il doit plus tard revenir. Alors se produit le trouble déjà signalé dans cet ouvrage (§ 30) : lorsque les autres enfants ont à leur tour émigré, la maison souche reste privée, jusqu'à la mort des vieux parents, des joies émanant de la jeunesse¹.

Cette lacune dans les mœurs anglaises se lie à des habitudes peu sociables et déjà anciennes (§ 30); elle jette sur les familles-souches de ce pays une tristesse qui contraste singulièrement avec la gaieté qu'offrent les familles du Continent, dont l'héritier s'établit dans la maison paternelle. Ce régime, à la vérité, donne plus d'indépendance aux jeunes ménages; mais il les prive d'appuis précieux, surtout en ce qui concerne l'assistance nécessaire aux jeunes mères et à leurs enfants, et il les condamne plus tard à l'abandon. Il faut reconnaître pourtant que, s'il nuit au bonheur individuel,

1. J'ai souvent constaté que ce vice de la vie privée est péniblement supporté par les Anglais. Ainsi, quittant un jour, au début de mes voyages, une maison souche des Cornouailles où j'avais trouvé une affectueuse hospitalité, je reçus du chef de famille cette bienveillante allocution : « Jeune homme, je vous laisse partir avec d'autant plus de regret que je ne saurais, à mon âge, conserver l'espérance de vous revoir et d'aider à vos succès; j'ajoute donc un dernier conseil à ceux que je vous ai déjà donnés; mariez-vous tard, afin de ne pas rester, dans votre vieillesse, aussi isolé que je le suis maintenant. »

ce régime ne compromet pas essentiellement le rôle social de la famille. On peut donc considérer le foyer domestique comme la troisième assise de la constitution britannique.

Le régime du travail en Angleterre est supérieur par beaucoup de côtés à celui des autres contrées : on voit généralement, dans le travail même, la vraie source de la considération publique, et l'on tire avantage de la richesse, non pour vivre dans l'oisiveté, mais pour choisir la profession la plus lucrative, la plus attrayante ou la plus honorable. Dans la plupart des existences anglaises, le travail est à la fois modéré et perpétuel : il commence avec la plus tendre jeunesse pour ne finir qu'à la mort ; mais il laisse, quelques heures par jour et un jour entier par semaine, des loisirs consacrés d'abord aux joies de la famille, puis à certaines occupations caractéristiques pour les diverses conditions sociales. Les classes inférieures recherchent les satisfactions physiques et notamment la consommation des boissons spiritueuses ; les classes supérieures font de celles-ci un usage plus modéré qu'autrefois et s'adonnent de préférence aux exercices du corps, aux devoirs religieux et aux œuvres de bien public. L'opinion range généralement les professions selon l'ordre que j'ai indiqué (§ 40) : elle place en première ligne celles qui assurent au pays ses principales ressources et qui garantissent le mieux les familles contre la corruption ; à ces deux points de vue, elle n'a point cessé depuis le moyen âge d'attribuer la prééminence aux propriétaires ruraux (§ 34) ; et ceux-ci s'en rendent de plus en plus dignes par leurs talents et leurs vertus.

Le sol de l'Angleterre est subdivisé en domaines agglomérés, au milieu desquels on retrouve peu de traces des enclaves, des villages à banlieue morcelée et des communaux indivis qui y abondaient encore au xvii^e

siècle et qui entravent plus que jamais, en France, l'essor de l'agriculture (§ 34). Cette bienfaisante transformation, accomplie sous l'active impulsion des intéressés, avec le concours d'une multitude de lois ¹ et l'intervention de commissaires spéciaux, a plus contribué que les réformes politiques à l'affermissement de la constitution sociale : elle a été, à vrai dire, l'œuvre capitale des deux derniers siècles.

Les très-grands domaines vers lesquels se dirige habituellement l'attention des voyageurs, n'ont pas l'importance relative qu'on leur attribue dans plusieurs ouvrages. La valeur des grandes propriétés est singulièrement exagérée dans les statistiques générales. Ainsi les plus vastes domaines du nord de l'Écosse, du pays de Galles, du nord et du centre de l'Angleterre contiennent tous des étendues considérables de friches stériles ou de plateaux tourbeux (*moors*). Les enquêtes locales que j'ai faites dans les plus fertiles contrées de l'Angleterre, m'ont presque toujours fourni des indications inattendues sur la multiplicité des moyens et des petits domaines. L'opinion classe souvent comme importants des domaines de 300 à 400 hectares assurant à leurs propriétaires de 25 à 50 mille francs de revenu ; dans la plupart des provinces, les domaines inférieurs à 100 hectares sont fort nombreux ; enfin les domaines d'une étendue moindre

1. Ces lois n'ont pas eu seulement pour résultat de modifier l'assiette des domaines et de supprimer presque complètement la propriété indivise ; elles ont modifié considérablement la proportion relative des trois régimes principaux de propriétés immobilières, savoir : les *freehold* qui ne sont grevés tout au plus que d'hypothèques et de rentes rachetables ; les *copyhold*, grevés de redevances perpétuelles, payées principalement en cas de transmission par décès ou vente ; les *leasehold*, cédées habituellement pour un temps considérable, souvent un siècle et plus, à charge de verser au cédant une somme une fois payée, de servir une rente annuelle, et, dans la plupart des cas, à charge de retour à la fin du bail (*lease*) avec toutes les constructions faites par le preneur. Les lois dont il est question ont surtout provoqué la transformation des *copyhold* en *freehold*, et ont eu, par conséquent, pour résultat de rendre la propriété plus libre (§ 16).

encore, de 40 hectares (100 acres) par exemple, abondent dans beaucoup de localités ¹.

Indépendamment des constructions nécessaires à la culture, ces domaines sont habituellement pourvus d'une habitation qui forme la résidence permanente du propriétaire : c'est le foyer domestique proprement dit, où se succèdent les générations issues du fondateur, et où s'accumulent, depuis des siècles, non loin du tombeau de famille, les portraits, les actes et documents, les livres, les œuvres d'art et les objets mobiliers servant à perpétuer, selon les cas, les modestes traditions ou l'illustration des aïeux. Il est toutefois fort commun de rencontrer des domaines qui se trouvent depuis moins d'un siècle dans la famille du propriétaire actuel.

A ces habitations sont annexés un verger, un potager, un parc et diverses dépendances rurales richement boisées, où l'on a mis à profit toutes les ressources d'un climat difficile, tantôt avec simplicité, tantôt avec splendeur, mais toujours avec un art infini, fruit de méditations séculaires, dirigées vers le même but. Ces dépendances se lient à une exploitation en régie qui a d'abord pour objet de pourvoir aux besoins journaliers de la famille, mais qui s'étend ordinairement au delà de ces limites. C'est dans ces conditions que se conservent, en s'améliorant sans cesse, les admirables races de chevaux, de bœufs et d'autres animaux domestiques, qui révèlent par un côté matériel la supériorité de l'Angleterre aux esprits peu disposés à se rendre compte des forces morales qui créent cette grandeur. C'est dans ces merveilleuses demeures que se conservent surtout

1. Ces impressions, suggérées par la simple vue des localités, sont confirmées par l'évaluation suivante, présentée à la Chambre des communes, par M. Disraeli. Selon lui, il existe, dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, 2,000 très-grands propriétaires, ayant moyennement 5,000 hectares, et 218,000 grands, moyens et petits propriétaires, ayant moyennement 80 hectares.

les bonnes traditions, l'amour de la patrie, et, pour tout exprimer d'un mot, la nationalité de l'Angleterre. Les grandes habitations rurales offrent toujours au voyageur une hospitalité généreuse et un décorum en harmonie avec les mœurs du pays. J'y ai cependant regretté, je l'avoue, la simplicité et la bonhomie qui subsistent encore en Suède, en Danemark, en Allemagne, et dont on peut voir les derniers vestiges dans nos anciennes résidences des provinces éloignées de la capitale.

Les propriétaires les plus riches, ayant, comme je l'expliquerai plus loin, à remplir des fonctions publiques qui les appellent périodiquement au chef-lieu de la province ou du Comté, y possèdent des habitations. Mais celles-ci ne sont jamais assimilées au foyer rural : les actes importants de la vie ne s'y accomplissent pas ; elles sont relativement exigües et peu ornées. Tel propriétaire qui jouit à la campagne d'un château dont se contenterait un souverain du Continent, occupe à Londres, pendant la session du Parlement, une petite maison que dédaignerait chez nous un boutiquier enrichi ; il n'hésite même pas, aux époques où il n'en fait pas usage, à la louer, garnie du mobilier, à des voyageurs étrangers.

Quelques propriétaires exploitent en régie leurs domaines ; mais la plupart se contentent d'une réserve annexée à leur parc, et louent le surplus, moyennant une rente annuelle en argent, à une excellente race de fermiers qui occupe dans la constitution britannique une situation influente. Les rapports mutuels des deux classes sont parfaits : les propriétaires les plus recommandables tiennent à honneur de conserver les générations successives des mêmes fermiers, sans être liés par aucun bail. Cette coutume implique des sentiments dont la tradition se perd de plus en plus sur le Continent. Les propriétaires ruraux possèdent habituellement les chaumières occupées par les ouvriers attachés en permanence

aux travaux de leurs domaines. Beaucoup de grands propriétaires possèdent en outre les bourgs, enclavés dans leurs terres, où se trouvent le marché, les auberges, les métiers et les professions libérales nécessaires à une population aisée.

En vertu de concessions déjà anciennes, la majeure partie de la propriété minérale est attribuée aux particuliers, et peut être transmise, indépendamment de la propriété de la surface. Elle est en partie dans les mains des grands propriétaires ruraux qui exploitent rarement en régie et concèdent les mines ou les carrières, moyennant une redevance proportionnelle à la quantité de minéraux extraits (§ 36). C'est ainsi que de grandes fortunes sont fondées sur les revenus fournis : soit par les mines métalliques des comtés de Cornouailles, de Devon, de Flint, du Cumberland, du Northumberland ; soit par les mines de houille et de fer du Northumberland, du Durham, du Yorkshire, du Lancashire, du Shropshire, du Staffordshire et du pays de Galles.

Enfin, la plupart des grands propriétaires ruraux possèdent des capitaux considérables placés dans les fonds publics et dans les banques, ou engagés dans une multitude d'entreprises locales créées avec leur patronage. Les maisons solidement établies maintiennent les recettes au-dessus des dépenses : elles consacrent une partie de cet excédant aux améliorations foncières, et elles versent le surplus, par annuités, chez les compagnies d'assurances sur la vie (§ 27), chargées de payer des dots aux enfants puînés et un douaire aux veuves. Les pères de famille se préoccupent beaucoup d'assurer ainsi le sort de la famille entière ; et souvent leurs dispositions sont stipulées au contrat de mariage. Ce devoir accompli, ils instituent par testament l'héritier le plus digne de perpétuer la famille ; puis ils poursuivent leur carrière avec la certitude que l'œuvre des aïeux passera sans ébranlement à une nouvelle génération.

Le propriétaire anglais qui conduit ainsi sa maison, jouit naturellement d'une grande influence ; mais il ne saurait s'en servir pour opprimer ses voisins. Il n'abuse point de sa situation : parce qu'il a des ménagements à garder envers des électeurs qui confèrent la plupart des fonctions publiques et la présidence des solennités locales ; parce qu'il a besoin de garder ses bons tenanciers ; et, en général, parce qu'il a plus d'intérêt à obtenir les suffrages de la population que celle-ci n'en a à gagner sa bienveillance. Il emploie par conséquent ses nombreux loisirs à se concilier la faveur publique ; et, pour y réussir, il doit contribuer de sa personne et de sa bourse à l'organisation du culte, de l'assistance, de l'enseignement primaire, de la police locale et des voies de communication. C'est grâce à cette constante sollicitude des propriétaires résidants, que les chemins ruraux sont parfois empierrés, bordés de trottoirs et éclairés au gaz, avec autant de soin que les rues des villes.

Les Anglais d'une condition élevée entreprennent souvent des voyages de plaisir sur le Continent. Ayant une connaissance approfondie des besoins de la population qui les entoure, ils sont parfaitement préparés à faire leur profit des bonnes institutions qu'ils peuvent rencontrer ; et c'est ainsi que sont journellement importées dans les moindres localités du Royaume-Uni, une multitude d'améliorations morales ou matérielles, dont l'origine exotique se révèle aux observateurs attentifs.

Les résidants ruraux ne sont pas obligés, comme les habitants des villes, de gaspiller leur temps d'une manière improductive ; après avoir rempli leurs devoirs privés, ils peuvent encore exercer beaucoup de fonctions publiques relevant de la Paroisse, de l'Union de paroisses, du Comté et de l'État. N'ayant à désirer que la considération publique, ils sont naturellement portés à remplir ces fonctions à titre gratuit ; et dans l'admira-

ble régime financier (§ 57) où l'impôt est établi en regard de la dépense, les populations qui supportent directement le poids des charges locales apprécient vivement les avantages de cette gratuité. La libre transmission des biens et sa conséquence immédiate, le classement hiérarchique des capacités, assurent donc aux moindres subdivisions du Royaume-Uni le bienfait d'un bon gouvernement local, la modération de l'impôt, le bien-être de la population et l'harmonie des intérêts.

A la faveur de ces institutions, les propriétaires ruraux et leurs héritiers contractent des habitudes laborieuses et se maintiennent aisément dans la ligne du devoir. Ceux qui s'en écartent voient le vide se faire autour d'eux et les honneurs locaux passer à une maison voisine. Cette déchéance rend bientôt leur situation intolérable; et ils se trouvent à la fin conduits à céder leur domaine à quelque parvenu plus digne de remplir les devoirs attachés par la coutume à la possession du sol. L'opinion se montre d'ailleurs sympathique à l'héritier qui tente de relever une vieille maison de la décadence où son père l'a fait tomber.

Quant aux autres rejetons de la famille, ils se trouvent soumis, jusqu'à l'époque où ils embrassent une carrière, à l'influence de la meilleure constitution sociale qu'on ait observée jusqu'à ce jour; plus que leur frère héritier, ils sont stimulés au travail par le désir de conquérir une situation indépendante, et ils réussissent souvent à se créer une situation plus élevée. Les enfants puînés des familles rurales fournissent un excellent personnel pour le recrutement de l'Église, de l'armée, de la flotte, de la magistrature, de la haute administration métropolitaine et coloniale, pour la fondation de nouvelles maisons vouées à l'industrie manufacturière ou au commerce, et enfin pour les colonies, qui offrent aux activités les plus ardentes un débouché sans limites.

Aucune autre classe de la société ne saurait prétendre,

en quelque lieu que ce soit, à jouer un pareil rôle. Ramenés sans cesse au bien par l'influence du milieu où ils sont placés, les propriétaires résidants sont très-aptés à conjurer le mal; et si une suite de mauvais souverains soumettait les Anglais aux funestes influences que les Français ont subies pendant le dernier siècle de l'ancien régime, on peut prévoir que les races rurales suffiraient seules à repousser cette contagion. C'est véritablement dans les propriétaires ruraux que se personnifient aujourd'hui les plus hautes qualités de l'Angleterre : l'aptitude à réprimer la corruption et à propager les réformes; l'amour de la liberté, de la hiérarchie et de la tradition; la tolérance et le respect de l'opinion publique.

Les classes adonnées aux manufactures et au commerce accroissent incessamment par leurs richesses et leurs travaux la prépondérance du pays. Le développement extraordinaire qu'elles prennent est dû sans doute aux riches bassins carbonifères qui fournissent à leurs entreprises la chaleur, la force motrice et l'outil; mais il est dû aussi aux excellentes mœurs qui mettent à profit ces instruments d'activité. Comme les propriétaires ruraux, les commerçants trouvent leurs principaux moyens de succès dans la Liberté testamentaire et la fécondité du mariage : chacun, en effet, a le pouvoir de choisir, de dresser, puis de s'associer celui de ses nombreux enfants qu'il juge le plus capable de continuer son œuvre. De là ces solides maisons, appliquées sans relâche, pendant une suite de générations, à la poursuite d'une même entreprise sur le sol britannique et dans les contrées les plus lointaines. L'opinion leur accorde un appui énergique pour assurer, autant que possible, à l'intérieur et au dehors, la réussite de leurs affaires privées; mais pendant longtemps elle ne leur a guère laissé prendre part aux fonctions du gouvernement.

La réforme de 1833¹ a modifié, sous ce rapport, l'ancien ordre de choses : elle a admis à la Chambre des communes, dans des proportions plus larges que par le passé (§ 60), les représentants des grandes cités commerciales et manufacturières ; néanmoins la constitution ainsi amendée reste assise sur ses anciennes bases. Les propriétaires ruraux qui composent presque exclusivement la Chambre des pairs, conservent dans l'autre Chambre une prépondérance réelle. Cette situation doit vraisemblablement se maintenir. Les commerçants, en effet, ont des intérêts exclusifs, et sont par là portés en certains cas à se combattre mutuellement : ils sont donc en général moins disposés à se concerter entre eux qu'avec les propriétaires ruraux qui, plus identifiés avec la chose publique (§ 34), sont les alliés naturels de toutes les professions. La propriété rurale n'est, d'ailleurs, fermée à personne ; et, là comme en d'autres pays, elle peut devenir le couronnement de toutes les carrières parcourues avec succès.

L'opinion se montre, en Angleterre, très-bienveillante pour les mérites qui se révèlent dans les professions libérales. On se plaît à payer généreusement les travaux et les services des ingénieurs, des savants, des hommes de lettres, des artistes, des médecins et des légistes ; mais on se garde en général de leur attribuer, en dehors de la spécialité professionnelle, une part d'influence dans le gouvernement de la Paroisse, du Comté ou de l'État.

Les professions qui, à première vue, semblent avoir avec l'art de gouverner une connexion intime, celles de l'avocat et du journaliste par exemple, sont rarement un titre devant les électeurs chargés de choisir les membres de la Chambre des communes. Les grandes villes où leur influence pourrait le mieux s'exercer,

1. Loi dite : *English reform act.*, 2 et 3, Will. IV, c. 70.

leur préfèrent presque toujours, à défaut des hautes notabilités de l'administration urbaine, de simples commerçants enrichis. La situation change, lorsque, parvenues à la richesse, les personnes adonnées aux professions libérales font l'acquisition d'un domaine rural ; mais, dans ce cas même, l'opinion incline habituellement à penser qu'en raison de la direction exclusive donnée antérieurement à leurs travaux, elles rempliraient les fonctions publiques avec moins de discernement que les propriétaires ruraux de vieille souche initiés dès le début de leur carrière à tous les intérêts de la Paroisse et du Comté.

J'ai déjà cité les meilleures associations de l'Angleterre, et je puis maintenant signaler en peu de mots les institutions de ce genre qui y tombent en désuétude et celles qui tendent à s'y développer. Les anciennes communautés de travailleurs et les corporations fermées ont complètement disparu ; et c'est à peine si, de loin en loin, les pâturages indivis de quelques Paroisses conservent des vestiges de communauté. Toutes ces institutions sont considérées comme incompatibles avec l'esprit moderne. Les ouvriers anglais, tout en suivant avec sollicitude les agitations françaises de 1848, ont eux-mêmes condamné les tendances communistes de leurs confrères parisiens (§ 43). Les théories ayant pour but d'organiser l'association à la fois dans le travail et dans la vie domestique (§ 43) ont été repoussées plus vivement encore par toutes les classes.

Les sociétés par actions, qui se multiplient sans privilèges dans un régime de droit commun, abordent journellement des champs d'activité inaccessibles aux générations précédentes. Loin d'empiéter sur l'activité individuelle, elles lui cèdent leurs moindres entreprises (§ 45), à mesure que les familles deviennent plus riches et plus habiles.

Les associations privées ayant pour objet de soulager la misère ou d'en tarir les sources sont souvent découragées par le régime légal d'assistance (§ 56). En revanche, les corporations vouées à l'enseignement supérieur et à la culture des sciences et des lettres ne sont surpassées par celles d'aucun autre pays; et l'on peut considérer comme au-dessus de toute comparaison celles qui tendent à combattre l'erreur ou à mettre en évidence la vérité dans l'ordre politique et moral.

L'art de la parole s'emploie avec une puissance incomparable à répandre cette vérité jusque dans les classes les moins lettrées; et chaque élément de la vie anglaise concourt à cette propagation. Toutes les réunions sortant du cercle de la vie domestique sont l'occasion de discours qui traitent des questions du jour et qui constituent dans leur ensemble une des branches les plus curieuses de la littérature nationale. Les orateurs qui y réussissent le mieux sont depuis longtemps classés au premier rang par l'opinion; ils président ces solennités, dirigent les discussions et y maintiennent par leur ascendant le respect des convenances. Beaucoup d'hommes rompus à la pratique des affaires remplissent cette utile fonction jusque dans les moindres localités, et ils sont toujours prêts à faire prévaloir la vérité et l'intérêt public. Ils écartent les orateurs de profession qui ailleurs défendent sans conviction toutes les causes et qui égarent souvent la pensée publique, quand les hommes compétents ne sont pas exercés à soutenir ce genre de luttes. On n'exige point toutefois que les orateurs se tiennent absolument dans les limites d'une froide raison : la faveur de l'auditoire est ordinairement acquise à ceux qui, s'écartant des lieux communs, donnent à leurs discours ce tour original et légèrement froudeur que le mot anglais *humour* peut seul exprimer; et l'on admet volontiers que, dans la forme, ils dépassent un peu le but pour le mieux signaler.

C'est ainsi qu'une idée neuve, qui sur le Continent resterait inutilement enfouie dans le livre où elle s'est produite, se fait promptement jour en Angleterre, et provoque dans les institutions publiques ou privées une utile réforme. La constitution britannique trouve donc un moyen de stabilité et de progrès dans les associations qui, réunissant dans un but libéral les classes vouées aux professions usuelles, y répandent à la fois les idées saines et l'art de les exprimer.

La presse quotidienne est l'organe naturel de la classe dirigeante et de ses orateurs; elle propage sans cesse leurs idées dans tous les rangs de la société. Elle offre également un utile concours à une autre catégorie d'hommes éminents qui, n'exerçant point de fonctions publiques et ne disposant pas d'une clientèle d'auditeurs, émettent leurs idées dans des livres spéciaux ou dans des revues périodiques jouissant d'une renommée universelle. Les journaux anglais les plus répandus se contentent, en général, de ce rôle modeste, sans avoir la prétention, comme certains grands journaux du Continent, de devenir un des pouvoirs de l'État, et de professer constamment, pendant une suite de générations, une doctrine qui leur soit propre. Ils ne restent point étrangers aux luttes des partis qui se disputent l'influence et le pouvoir; souvent même ils flattent ceux qui leur fournissent la meilleure clientèle. La presse périodique est l'auxiliaire plutôt que le guide des notabilités qui disposent de l'opinion; et c'est seulement lorsque les pouvoirs établis manquent à leur devoir qu'elle supplée à ces défaillances et entreprend une mission plus élevée.

Un journal anglais gagne la faveur de ses abonnés en leur fournissant des renseignements utiles à l'administration des affaires privées, des récits développant à la fois l'éducation et le sens moral, enfin des faits aidant chacun à se former une conviction sur les questions

d'intérêt général. Quant à la discussion des doctrines, elle n'occupe dans le journal qu'une place peu considérable; et, à ce sujet, le lecteur tient moins à connaître les opinions du rédacteur, que les avis divers, longuement motivés, des notabilités compétentes. De là, les habitudes de discussion loyale dont l'expression (*fair play*) est presque caractéristique pour la polémique anglaise, et qui oblige, en général, l'écrivain le plus passionné à citer d'abord textuellement les opinions qu'il prétend combattre. On ne serait pas fondé à conclure de ces habitudes que les journalistes anglais sont plus moraux ou plus intelligents que ceux du Continent. Comme ces derniers, ils sont plus désireux de conquérir des abonnés que d'exercer un sacerdoce; ils ne se font même pas faute de constituer quelquefois des coterie exclusives et peu libérales. Mais ils s'adressent à une société, peu troublée par les discordes civiles, qui sur chaque question controversée tient plus à connaître la vérité qu'à voir flatter ses passions. Peut-être même, si l'on compare les journalistes de l'Angleterre à ceux du Continent, trouverait-on chez eux, en balance de la supériorité professionnelle que je viens de mentionner, une certaine infériorité littéraire qui paraît être la conséquence du régime d'enseignement et de l'organisation sociale des deux régions.

En France et en Allemagne, des jeunes gens d'une haute aptitude, auxquels les professions usuelles eussent ouvert une brillante carrière, sont poussés, grâce aux encouragements de l'État, vers l'enseignement supérieur, qui devient pour eux une impasse. Ne pouvant se créer aucune situation au lieu natal, n'ayant d'autre débouché que les rangs inférieurs de l'administration publique, ils sont naturellement portés vers le journalisme, qui semble leur offrir un emploi plus lucratif de leurs talents. En Angleterre, au contraire, les jeunes gens ne subissent qu'en prévision d'une carrière assurée les dé-

penses considérables de l'enseignement supérieur : les plus habiles se font immédiatement remarquer dans une multitude de fonctions ou de corporations locales ; et ils trouvent bientôt dans la Paroisse, dans le Comté ou dans l'État une situation préférable à celle d'un rédacteur de journal. Le rôle éminent de la presse anglaise ne saurait donc être attribué à la supériorité de ses journalistes : il n'est que le reflet de la supériorité du public.

On commet une grande erreur, lorsqu'on attribue directement la force de la constitution britannique à la liberté de la presse : celle-ci contribue efficacement à réprimer les abus, à combattre l'erreur et à propager la vérité ; mais elle est moins une cause qu'un effet. Les légistes anglais les plus compétents affirment que le régime légal de la presse serait fort restrictif, si les mœurs ne le laissaient tomber en désuétude ; qu'il autoriserait même de grandes rigueurs, en présence de quelque nécessité publique. Le caractère bienfaisant de la presse ne résulte donc point, en Angleterre, d'un texte de loi, mais des vertus publiques ou privées qui donnent tant de fécondité aux régimes des testaments, du travail et de l'association.

En ce qui concerne l'ensemble des rapports privés, l'Angleterre est la nation qui réussit le mieux à fonder sa hiérarchie sur la vertu, le talent et la richesse. Bien inspirée par le soin de sa grandeur, elle conserve autant que possible à chaque famille l'illustration et l'influence attachées par les aïeux au foyer domestique ; mais la part ainsi faite au passé n'entrave l'essor d'aucune force chez les générations contemporaines. Sauf une seule exception (§ 60) que l'on regarde comme justifiée par l'intérêt public, l'autorité n'est jamais conférée par privilège aux familles-souches : leurs rejetons peuvent compter au début de leur carrière sur la sympathie générale ; mais ils ne la conservent qu'en faisant preuve

d'aptitude personnelle. Au milieu de l'ardente concurrence qui règne dans toutes les branches d'activité, la prépondérance reste acquise, sans distinction de caste, aux professions utiles, aux talents reconnus, aux fortunes honorables. Aujourd'hui, plus encore qu'au temps où Montesquieu en faisait la remarque, tous les hommes y deviennent égaux en s'élevant par leur mérite; et ce recrutement spontané de la classe dirigeante se trouve singulièrement aidé par l'organisation du travail et de l'association.

Cependant l'ordre social, bien établi au milieu des classes rurales, est profondément troublé parmi les populations manufacturières. Comme je l'ai précédemment indiqué (§ 49), l'Angleterre a donné naissance au paupérisme, l'un des désordres les plus honteux de notre temps. Malgré les réformes accomplies depuis 1833, elle reste jusqu'à présent le principal foyer de ce fléau; elle ne cesse pas de le propager par le régime des engagements momentanés ¹, par l'abaissement de la mère de famille à la condition d'ouvrier (§ 49) et par l'abandon du patronage (§ 50). L'Angleterre, qui dispose de tant de moyens de réforme, encourt par ces déplorables exemples une grande responsabilité devant l'Europe; et ses classes dirigeantes, qui comprennent si bien pour elles-mêmes la nécessité de l'ordre moral, ont commis une faute grave en laissant, pendant un demi-siècle, les populations privées des bienfaits qui en émanent. Je montrerai bientôt (§ 56), au surplus, que le contre-coup de ce désordre se révèle par l'extension donnée à la taxe des pauvres, la seule tache à signaler dans les institutions locales que je vais décrire en cinq paragraphes.

Le gouvernement local de l'Angleterre est peu connu

1. *Les Ouvriers européens*, p. 16-17.

duisent aux trois services ayant pour objet l'entretien de ces établissements. On commence même à reconnaître la convenance d'enlever à la Paroisse la partie du service des chemins qu'elle exerce encore; et si cette réforme préparée par une loi récente (§ 57) s'accomplit, la Paroisse, revenue en quelque sorte à son point de départ, n'aura plus guère d'autre lien que le service religieux. Enfin elle ne serait plus, à vrai dire, qu'une institution privée, si l'Angleterre renonçait à classer la religion au nombre des services publics (§ 45).

Si la Paroisse rurale d'Angleterre voit progressivement diminuer son humble domaine, elle conserve fermement le droit de gouverner ce qui lui reste, sans subir le contrôle des autorités préposées aux circonscriptions d'un ordre plus élevé. Cette souveraineté de la Paroisse anglaise, exercée dans un cercle restreint, est l'organisation qui m'a le plus frappé au début de mes études; mais, en la retrouvant successivement dans les provinces slaves, scandinaves et allemandes, dans les Pays-Bas, en Suisse, en Italie et en Espagne, j'ai compris qu'elle formait l'un des traits dominants des gouvernements locaux de l'Europe. La France seule, dans ces deux derniers siècles, s'est écartée de cette tradition. Depuis la Révolution, tous nos gouvernements, exagérant encore les erreurs de l'ancien régime, s'appliquent sans relâche, et à multiplier les attributions des communes rurales (§ 65), et à renforcer la haute direction exercée par les autorités supérieures.

Le corps souverain de la Paroisse se nomme *Vestry*, d'après le nom de la sacristie où il se réunit dans beaucoup de localités. Il est formé de tous les habitants prenant part au paiement des taxes que la Paroisse doit à la fois recueillir et employer. L'organisation du Vestry se fonde sur le taux du loyer (*Rent*) des immeubles possédés ou occupés par les familles; et ce taux lui-même est déterminé annuellement par un rôle dressé selon des

formes légales (§ 57) qui offrent toute garantie aux intéressés. Les contribuables taxés pour un revenu inférieur à 1,250 fr., disposent d'une voix dans les réunions du Vestry; une voix de plus est accordée pour chaque supplément de revenu ¹ de 500 fr., sans que le nombre total de voix puisse jamais dépasser six; ce maximum du droit de vote est donc habituellement acquis aux citoyens possédant ou occupant, dans la Paroisse, des immeubles d'une valeur locative de 3,750 fr. L'impôt nommé en France *Octroi* étant fermement repoussé par le génie britannique, toutes les taxes locales sont directes et proportionnelles au loyer, qui correspond au revenu imposable du cadastre français.

L'État n'intervient aucunement dans l'emploi des taxes levées par la Paroisse; mais il fixe la destination qui peut leur être donnée et le maximum qu'elles ne peuvent dépasser. Il interdit à plus forte raison les emprunts non autorisés par lui. Enfin il règle, par des lois générales, les garanties que les individus peuvent invoquer contre les décisions de la majorité et les actes des agents paroissiaux. Il laisse, en un mot, aux Paroisses une véritable souveraineté; mais il en restreint fermement les limites, pour garantir de tout empiétement les droits de la nation et ceux de l'individu.

Le Vestry a toute autorité sur les trois services indiqués ci-dessus. Il ne l'exerce jamais directement, afin d'éviter les discordes intestines et les pertes de temps;

1. Rapport déjà cité, présenté aux Chambres de Belgique. — Les chiffres de cette nature que j'ai recueillis dans le cours de mes voyages en Angleterre, ne se sont pas toujours trouvés d'accord avec ceux qu'indiquent d'autres ouvrages, écrits à une époque comparativement récente, et où l'on a pu tenir compte des modifications introduites dans ces derniers temps par les actes du Parlement. Dans les cas où j'ai constaté un tel désaccord, j'ai adopté, en citant l'auteur, les chiffres qui m'ont paru le plus dignes de confiance. La constitution britannique est très-variable dans ses détails, bien que fixe dans son esprit (§ 61); et là se trouve la principale difficulté de toute étude approfondie sur ce sujet.

d'un autre côté, il ne la délègue guère à un seul agent, afin de conjurer autant que possible les excès de pouvoir. Il institue en général trois pouvoirs distincts, dont les membres, étant tenus d'exercer gratuitement leurs fonctions pendant une année, ne peuvent être réélus que de leur consentement.

Le Church-warden nommé par le Vestry (§ 54) se concerté avec le collègue nommé par le ministre pour diriger le service financier du culte orthodoxe : ces deux fonctionnaires lèvent l'impôt (*Church-rate*) et en font emploi pour le service de l'Eglise. Un comité spécial (*Burial-board*) préside, dans la plupart des Paroisses, à la surveillance du service des inhumations et à l'entretien du cimetière. Enfin, un fonctionnaire spécial, nommé *Highway-surveyor* ou *Way-warden*, surveille le service des chemins paroissiaux. Le *Highway-surveyor* doit posséder en propre un immeuble donnant un revenu annuel de 250 fr., ou occuper un immeuble d'un loyer de 500 fr., ou enfin posséder une propriété mobilière de 2,500 fr. Il est passible d'une amende de 500 fr., s'il refuse de remplir le devoir que l'élection lui a imposé. Indépendamment de sa mission principale, il a diverses obligations imposées par la loi organique de 1836 (5 et 6, Will. IV, c. 50), notamment celle de placer à tous les carrefours des inscriptions indiquant le chemin aux voyageurs. Plusieurs paroisses peuvent se réunir pour entretenir en commun leurs chemins ; et elles peuvent employer pour ce service des agents salariés. Une taxe (*Highway-rate*) est votée par le Vestry pour l'entretien des chemins ; elle est levée et employée sous la surveillance de l'agent spécial.

Dans la pratique, cette organisation de la Paroisse rurale se simplifie singulièrement, sous l'influence de l'intérêt qu'ont les autorités paroissiales à réduire les dépenses qu'elles payent directement, et surtout à épargner leur temps. L'expérience a indiqué une multitude

§ 56

APERÇU DES UNIONS ANGLAISES DE PAROISSES

L'Union est une circonscription territoriale intermédiaire entre la Paroisse et le Comté, ayant pour centre le *Workhouse* (maison de travail), c'est-à-dire l'établissement dans lequel s'exerce principalement, d'après les règlements nouveaux, l'assistance des pauvres. Elle a été instituée en 1834 par une loi (5 et 6, Will. IV, c. 76) qui lui a attribué ce pénible service, confié jusque-là aux Paroisses. Selon la méthode usuelle du Parlement, cette circonscription a été créée à titre d'essai; et elle garde encore un caractère provisoire, après avoir été amendée ou prorogée par une multitude de lois. Il existe 627 Unions¹ groupant chacune en moyenne 23 Paroisses; le service de l'assistance continue, en outre, à s'exercer séparément dans 139 Paroisses, où une réforme avait été antérieurement accomplie.

Le service de l'assistance est essentiel à toutes les constitutions sociales. Il s'y présente avec des formes très-différentes; et il est en général, pour chacune d'elles, un élément caractéristique. L'Angleterre est la contrée d'Europe où l'assistance est le moins liée à la vie privée, où elle absorbe les sommes les plus considérables, où, par conséquent, elle prend au plus haut degré le caractère d'une institution publique. C'est par là que se révèle surtout aux esprits attentifs le vice principal des rapports sociaux de l'Angleterre. Si l'on tient compte des vicissitudes que l'institution a subies depuis trois siècles et de l'incertitude qui, après une si longue expé-

1. J'ai recueilli, à ce sujet, à diverses époques, des chiffres différents; les trois nombres que je rapporte ici sont extraits du rapport belge déjà cité.

rience, pèse encore sur son avenir, on comprendra que la difficulté est aujourd'hui plus grande que jamais.

La législation compliquée qui régit l'assistance des pauvres a pris naissance, en Angleterre, au milieu de la corruption qui se développa, au xvi^e siècle, sous la dynastie des Tudors, en même temps qu'elle se produisait en France sous les derniers Valois (§ 9). Les classes dirigeantes de l'Angleterre manquèrent alors doublement à leur devoir : elles dilapidèrent les fondations catholiques antérieurement appliquées à l'assistance des pauvres ; et elles perdirent, par suite de la résidence habituelle des nobles à la cour luxueuse de Henri VIII, les antiques traditions de patronage. Pour remédier d'abord aux désordres qui furent la conséquence naturelle de cet abandon des pauvres, la classe dirigeante ne trouva, dit-on, d'autre moyen que de mettre à mort¹ les vagabonds qui troublaient l'ordre public. Un gouvernement plus régulier s'étant établi, vers la fin du règne d'Élisabeth, on comprit la nécessité d'imposer aux riches les pratiques d'assistance qui ne surgissaient plus spontanément des inspirations de l'esprit chrétien.

Telle fut l'origine de la loi organique de 1601 (43, Eliz., c. 2). Cette loi enjoignait aux propriétaires et aux tenanciers de fournir des moyens d'existence aux personnes de la Paroisse, hors d'état de s'en procurer elles-mêmes. Elle confiait aux contribuables obligés de supporter cette charge le soin de choisir des officiers nommés *Overseers* qui, au nombre de trois ou quatre, se concerteraient avec les Church-wardens (§ 54) pour lever l'impôt nécessaire et distribuer les secours ; elle prescrivait le travail aux pauvres secourus qui en seraient capables ; elle posait en principe que la taxe des

1. Je cite sous toute réserve ce trait, qui m'a été souvent signalé, et au sujet duquel je n'ai fait personnellement aucune recherche.

pauvres serait proportionnelle à la valeur locative des immeubles occupés; elle réglait les moyens de contrainte à employer contre les contribuables récalcitrants; enfin, elle assurait à ces derniers les garanties nécessaires contre une taxation injuste.

Ces principes fondamentaux du système n'ont pas cessé depuis lors d'être en vigueur; mais ils ont subi dans l'application des changements qui, d'une époque à l'autre, ont notablement modifié le caractère de l'institution.

Dans l'origine, les personnes obligées de payer la taxe et d'en opérer la répartition, songèrent peu à imposer le travail aux indigents secourus; mais elles comprirent bientôt que le droit à l'assistance entraînerait la destruction de la propriété, s'il n'était tempéré par ce correctif combiné avec une sévère surveillance. Pour écarter de la catégorie des indigents les pauvres qui s'y faisaient inscrire par paresse et par supercherie, on cessa de distribuer des secours à domicile. On mit peu à peu les indigents en demeure de renoncer à l'assistance ou de travailler, soit dans des ateliers ruraux organisés à cet effet, soit dans des établissements spéciaux qui furent alors nommés *Poorhouses*. L'expérience ayant démontré que ce système était le contre-poids nécessaire d'un principe trop absolu, le régime des *Poorhouses* fut généralisé en 1723 (9, Geo. 1^{er}, c. 7) par une loi qui autorisa plusieurs Paroisses à se constituer en corporation pour faire en commun de tels établissements.

Cette réforme réduisit dans une proportion considérable les charges de l'assistance; mais, en pareille matière, il est difficile de se tenir exactement dans les limites tracées à la fois par l'humanité et par l'intérêt public. Les administrations locales exagérèrent souvent, vers la fin du XVIII^e siècle, le principe conservateur de 1723. Les *Overscers* refusèrent rigoureusement toute assistance, en dehors du système légal; et l'on vit alors périr les

ce qui concerne la centralisation provinciale (§ 59). Ils ne l'avaient d'abord établie que pour cinq années; mais, placés en présence des mêmes difficultés, ils ont déjà prorogé ce terme par sept lois postérieures, en conservant à l'institution son caractère provisoire.

Le régime de l'assistance publique comprend aujourd'hui en Angleterre : 1^o à Londres, une administration centrale, dit des *Poor law commissioners*; 2^o dans chaque Union de Paroisses, un comité d'administrateurs, dit *Board of guardians*, qui se réunit dans le Workhouse fondé et entretenu à frais communs par toutes les Paroisses de l'Union; 3^o dans les villes populeuses, des asiles et des écoles de district, distincts de ceux des Workhouses, et administrés par des commissaires spéciaux relevant du Board of guardians; 4^o enfin, dans chaque Paroisse, des inspecteurs des pauvres, dits *Overseers*, et des collecteurs d'impôts, dits *Collectors of rates*, chargés de seconder, dans cette Paroisse, l'œuvre des Guardians.

Les *Poor law commissioners* veillent, pour toute l'Angleterre, à l'exécution des lois concernant l'assistance des pauvres. La partie active de ce comité comprend habituellement un président rétribué et deux autres personnes nommées par la reine. Le lord président du conseil privé¹, le lord du sceau privé, le secrétaire d'État de l'intérieur et le chancelier de l'Échiquier, en font de droit partie. Ils se concertent avec les lords de la trésorerie pour nommer leurs deux secrétaires et tous les autres fonctionnaires salariés qui, sous leur haute direction, administrent, contrôlent et inspectent le service dans son

1. Pour éviter la confusion, je ne crois pas devoir placer à la suite de chaque terme, le numéro du paragraphe où il est défini; le lecteur suppléera aisément à cette lacune et comprendra, par exemple, que cette fonction doit être décrite au paragraphe du gouvernement central (§ 60).

ensemble et dans ses détails. Ils déterminent le nombre des Guardians que chaque Paroisse doit envoyer à l'Union et le taux du loyer à partir duquel on devient éligible pour cette fonction. Ils fixent le traitement des fonctionnaires nommés par le Board of guardians, et ont le droit de révoquer ceux qui manqueraient à leur devoir. Ils autorisent, s'ils le jugent convenable, en dehors des Workhouses, la création des asiles et des écoles de district; ils fixent le nombre des commissaires et les appointements de leurs agents; ils font ou approuvent les règlements que ces derniers sont chargés d'appliquer. Ils nomment les fonctionnaires (*Auditors*) qui doivent contrôler les comptes des Unions, des Paroisses, des asiles et des écoles de district. Enfin, ils présentent chaque année sur l'ensemble des services un rapport qui est soumis aux deux chambres du Parlement.

Les Boards of guardians sont la cheville ouvrière du système; les membres, dont le nombre est habituellement supérieur à soixante pour chaque Board, ne reçoivent point de rétribution et se recrutent surtout parmi les propriétaires influents de l'Union; les Magistrates (§ 57) de la localité font de droit partie de cette corporation. Les Guardians sont nommés pour cinq ans par les propriétaires et les locataires de biens imposés à la taxe des pauvres : un bien d'un revenu annuel inférieur à 1,250 francs donne une voix ; chaque supplément de revenu de 1,250 francs donne droit à une voix de plus, sans que le nombre des voix puisse dépasser six.

Les Guardians se chargent, avec le concours des Overseers, de recevoir les personnes qui réclament des secours et de décider, en faisant au besoin une enquête, s'il y a lieu de leur accorder l'un ou l'autre des deux modes d'assistance, savoir, les secours à l'intérieur du Workhouse (*In door relief*), ou les secours à l'extérieur (*Out door relief*). Ils surveillent personnellement, à tour

de rôle, le Workhouse et ses dépendances; ils nomment et contrôlent les agents salariés préposés aux nombreux détails du service de cet établissement, tels que le secrétaire du comité (*Clerk to the guardians*) le trésorier (*Treasurer of the union*), le chapelain (*Chaplain*), le médecin de la maison de travail (*Medical officer for the Workhouse*), le médecin de district (*District medical officer*), le directeur de la maison (*Master of the Workhouse*), la directrice du département des femmes et des filles (*Matron of the Workhouse*), le maître d'école (*Schoolmaster*), la maîtresse d'école (*Schoolmistress*), le portier (*Porter*), la garde-malade (*Nurse*), les agents visiteurs (*Relieving officers*), le surveillant des travaux extérieurs (*Superintendent of out door labour*).

Les services accumulés dans un Workhouse rural sont donc fort nombreux et constituent un petit monde; mais les ateliers de travail proprement dits n'y jouent qu'un rôle accessoire. Les hommes valides ne sont guère employés qu'aux travaux des chemins publics créés ou entretenus par les Paroisses; et ils ne servent qu'exceptionnellement en qualité de manœuvres à certains services intérieurs, tels que la culture d'un jardin potager, la construction et l'entretien des bâtiments. Les invalides et les vieillards se livrent parfois à quelques légers travaux appropriés à leur âge et à leurs forces, notamment à la préparation des étoupes de vieux cordages et à la confection de la charpie. Les femmes valides, dont l'admission est moins onéreuse que celle des hommes, sont pour la plupart utilement employées aux services de propreté et aux travaux de ménage, aux soins qu'exigent les malades, les vieillards et les enfants, au blanchissage du linge, à la confection ou à l'entretien des articles de vêtement. Les jeunes enfants suivent régulièrement les exercices de deux écoles. Les jeunes filles secondent les femmes et se rendent ainsi aptes à être placées, dans la localité, en qualité

de servantes. Les garçons font, en général, dans deux ateliers spéciaux, l'apprentissage des métiers de tailleur ou de cordonnier.

Indépendamment des locaux nécessaires au logement, à la nourriture et aux autres besoins d'une population qui dépasse souvent un millier de personnes, les Workhouses comprennent habituellement une chapelle anglicane, une chapelle catholique dans les localités où affluent les Irlandais, deux écoles (filles et garçons), un hospice de vieillards, des infirmeries distinctes pour les deux sexes, des ateliers d'apprentissage, des bâtiments pour le logement du directeur et des employés, des bureaux de comptabilité et d'administration, un dortoir spécial pour les vagabonds admis à titre temporaire, et dans beaucoup de villes une infirmerie spéciale pour les prostituées. Les sexes sont toujours séparés; et l'on ne fait pas exception à cette règle pour les membres d'une même famille. Les médecins chargés des hospices et des infirmeries ne donnent au Workhouse qu'une partie de leur temps, et exercent aussi leur art au dehors.

Chaque Paroisse a naturellement le droit de renvoyer dans leurs Paroisses respectives les pauvres étrangers à la localité¹. On désigne par le nom générique de *settlement* la Paroisse dans laquelle un pauvre a le droit d'être secouru, ou ce qu'on pourrait nommer son domicile de secours. La première loi positive qui ait fixé à ce sujet les anciennes coutumes paraît avoir été promulguée en 1662 (13 et 14, Charles II, c. 12). Une multitude de lois postérieures ont tenté de régler cette matière difficile; la dernière, promulguée en 1861, ne semble pas avoir résolu le problème à la satisfaction générale. Les lois récemment promulguées ont généralement pour but de restreindre, dans des limites de

1. L'exercice de ce droit se retrouve dans les communes allemandes (les *Ouvriers européens*, p. 139).

plus en plus étroites, le renvoi des pauvres à leur Paroisse. Le droit aux secours, dans un lieu déterminé, s'acquiert surtout par deux conditions : par la naissance, ou par une résidence non interrompue de cinq années. Des prescriptions fort compliquées règlent en outre les droits des veuves, des orphelins, des enfants illégitimes, des malades et des blessés.

La taxe des pauvres est due par tout propriétaire ou locataire d'immeubles situés dans l'Union ; comme les taxes de Paroisse, elle est basée sur le revenu net annuel de ces immeubles. La détermination de ce revenu imposable est faite par les Guardians assistés d'experts (§ 57) ; la répartition de la taxe entre les contribuables de chaque Paroisse est faite par les Overseers¹, conformément aux évaluations consignées dans le registre des Guardians. Ce sont aussi les Overseers qui sont chargés du recouvrement des rôles au domicile des contribuables ; ils sont aidés au besoin dans cette perception par des agents salariés que nomment le Vestry ou les Magistrates. La taxe des pauvres varie dans des proportions énormes, selon les localités : dans la plupart des Paroisses, elle reste comprise entre 5 et 15 pour cent du loyer. La dépense annuelle varie dans les Unions rurales de 100,000 à 200,000 francs ; elle dépasse 1 million dans les grandes villes manufacturières ; à Londres, elle atteint 25 millions. Pendant l'exercice financier de 1856-1857, elle s'est élevée, pour l'Angleterre seule, à 160 millions.

Deux autres attributions imposées aux Unions sont l'enregistrement des naissances et des décès² et l'enre-

1. Choisis aujourd'hui par les Magistrates dans une liste dressée par le Vestry de chaque Paroisse. (*Cabinet Lawyer*, p. 134.)

2. Service déjà amélioré, en 1811, par la loi 52, Geo. III, c. 146 ; réorganisé et centralisé à Londres, dans le *General register office*, en 1836, par la loi 6 et 7, Will. IV, c. 86 ; amendé et complété par beaucoup de lois postérieures.

gistrement des mariages. Le Board of Guardians de chaque Union exerce le contrôle de ces services; il les centralise habituellement dans les mains d'un agent salarié dit *Superintendant registrar*; il institue, en outre, selon les convenances propres à chaque localité, un certain nombre de circonscriptions groupant plusieurs Paroisses. Le service de chaque circonscription est confié à deux séries d'agents salariés, dits *Registrars*, placés sous la direction du Superintendant. Tous ces agents sont rétribués au moyen d'un impôt spécial, levé en même temps que la taxe des pauvres par le Board of Guardians.

Les parents qui ne font point enregistrer la naissance de leurs enfants ne paraissent point encourir une peine autre que la perte des avantages civils conférés par la constatation légale; mais les Registrars sont tenus de suppléer autant que possible, par l'enquête directe, au défaut de déclaration. L'enregistrement réclamé par les parents a lieu sans frais dans les 42 jours qui suivent la naissance; passé ce délai, il faut payer une petite somme; après 6 mois l'enregistrement ne peut plus avoir lieu; une fausse déclaration entraîne une amende dont le maximum est fixé à 1250 francs. Les nouveau-nés exposés sur les voies publiques sont enregistrés sur la présentation des Overseers.

La déclaration des décès est indirectement obligatoire; car aucune personne ne peut procéder au service religieux qui précède l'inhumation, ou à l'inhumation elle-même, sans un certificat du Registrar constatant le décès: l'omission de cette formalité entraîne une amende dont le maximum est fixé à 250 francs. Pour les cadavres trouvés hors des habitations, l'enregistrement a lieu sur la déclaration du *Coroner* (§ 57), officier public chargé de l'enquête, lequel peut délivrer le certificat requis pour l'inhumation.

Les mariages sont enregistrés simultanément par des

Registrars distincts des précédents, par les ministres anglicans ou presbytériens (§ 54) des églises où les mariages peuvent être légalement accomplis, enfin par les personnes ayant reçu ce mandat de deux autorités centrales constituées à Londres par les membres de la société des Amis (§ 11) et par les juifs. Les agents chargés de l'enregistrement des mariages conservent leurs registres, contrairement à ce qui a lieu pour les Registrars des naissances et des décès. Le Superintendant registrar intervient, en outre, soit de sa personne, soit par des certificats spéciaux, dans les mariages qui ne sont pas célébrés avec dispenses ou publications de bans, selon les rites de l'Église anglicane ou de l'Église presbytérienne.

Le mariage peut être, selon la volonté des parties, une cérémonie religieuse ou un acte civil; il peut aussi recevoir à la fois ces deux caractères.

Le mariage religieux peut être célébré, sans intervention de l'autorité civile, selon les rites des deux cultes officiels, sous les garanties données par les publications de bans, avec ou sans dispenses. Ces dernières formalités peuvent d'ailleurs être supprimées, lorsque le ministre qui célèbre le mariage y consent, sur la production d'un certificat que délivre le Superintendant registrar d'après les formes suivantes. Les futurs conjoints donnent avis du mariage projeté au Superintendant registrar des localités où ils ont résidé dans les 7 jours précédant la demande; ils y joignent une déclaration écrite constatant qu'il n'y a aucun obstacle légal au mariage; les futurs âgés de moins de 21 ans doivent présenter le consentement de leurs parents. Le certificat est délivré 21 jours après l'enregistrement de cet avis, s'il ne s'est produit aucun empêchement.

Le mariage religieux peut également être célébré dans toute église dissidente enregistrée; mais, dans ce cas, le certificat précité est toujours nécessaire. La cérémonie

doit avoir lieu, portes ouvertes, de 8 heures à midi, en présence du Registrar de la localité où demeure l'un des conjoints, et de deux témoins dignes de foi ; les deux futurs conjoints doivent en outre déclarer, en présence de ces derniers, qu'il n'y a aucun obstacle légal au mariage et qu'ils se prennent l'un l'autre pour époux.

Le mariage civil est célébré, après la délivrance du certificat, portes ouvertes, de 8 heures à midi, à l'office du Superintendent registrar, en présence de cet officier, du Registrar de la localité et de deux témoins. Ces formalités sont les mêmes que celles qui sont exigées dans le mariage des cultes dissidents ; seulement, le Superintendent registrar y remplace le ministre.

Les divers agents préposés à l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès doivent envoyer, quatre fois par an, un extrait authentique des trois séries d'informations au Superintendent registrar. Celui-ci conserve les registres ou les copies de registres que lui envoient les diverses classes d'agents ; il dresse chaque trimestre un rapport sur les faits recueillis dans toute l'étendue de l'Union ; il y joint, avec l'aide des Registrars, du médecin attaché au Workhouse, et avec le concours bienveillant des médecins libres de la contrée, des détails précieux sur les causes des décès et, en général, sur l'hygiène publique, les maladies régnantes et les épidémies. Revu par le Board of Guardians, ce rapport est adressé au bureau central de Londres dit *General register office* ; ce dernier, comme toutes les administrations analogues, contrôle les services locaux et peut au besoin révoquer les agents qui ne rempliraient pas convenablement leur devoir ; il soumet chaque année au Parlement un rapport offrant le résumé de tous les faits constatés pour l'ensemble du Royaume-Uni.

Le gouvernement anglais tend aujourd'hui à conférer à l'Union, dans l'intérêt de l'ordre public, de l'hygiène et de la salubrité, diverses attributions étrangères à sa

mission principale; et, par mesure de simplification, il oblige les localités à pourvoir, avec le produit de la taxe des pauvres, aux dépenses de ces services accessoires.

C'est ce qui a été fait notamment pour le service de la vaccine : selon sa méthode ordinaire, il a d'abord fait appel aux moyens indirects d'influence; et ce n'est qu'après en avoir constaté l'impuissance qu'il a eu recours à des procédés plus énergiques. Une première loi rendue en 1840 (3 et 4, Vict., c. 29) a tenté de propager l'usage de la vaccine par les moyens dont disposait alors l'autorité publique; en 1841 (4 et 5, Vict., c. 32), le gouvernement a fait un nouveau pas en prescrivant que les frais du service seraient prélevés sur la taxe des pauvres, sans toutefois que les familles qui profiteraient de cette allocation fussent pour cela classées comme indigentes; en 1853 (16 et 17, Vict., c. 100), la vaccine est devenue obligatoire; en 1858 (21 et 22, Vict., c. 97), le conseil privé (§ 60) a reçu le pouvoir de favoriser l'exécution de ce régime réglementaire; enfin, en 1861 (24 et 25, Vict., c. 59), une dernière loi a rendu plus facile la répression des résistances individuelles, confiée aux Magistrates jugeant en Petty-session (§ 57).

Ces mesures, selon les rapports annuels présentés au Parlement sur les déclarations des fonctionnaires spéciaux, seraient encore insuffisantes; et quelques personnes songent à les aggraver. Dans l'état actuel des choses, les parents ou les tuteurs sont tenus, sous peine d'amende, de faire vacciner les enfants dans les trois mois de la naissance. Les Registrars des naissances et décès enregistrent également les vaccines. Les Guardians subdivisent le territoire de l'Union en districts de vaccine placés sous la direction d'un médecin auquel ils allouent, selon la distance, 1 fr. 88 c. à 3 fr. 13 c. par enfant vacciné; ils allouent, en outre, 0 fr. 30 c. au Registrar. Le produit des amendes est porté aux recettes de la taxe des pauvres. Des indemnités (*fees*), réglées par un tarif, sont

dues aux Registrars par les personnes qui réclament des certificats de vaccine.

Le service de la vaccine est le détail dans lequel le gouvernement central du Royaume-Uni manifeste surtout la tendance qui le porte à intervenir plus qu'autrefois dans les intérêts privés (§ 61). Cependant, des personnes qui ont suivi cette question depuis quinze ans m'assurent que le Parlement est resté fidèle à la tradition anglo-saxonne : qu'il est intervenu, non pour assurer le bien-être individuel, mais pour protéger le public contre la contagion propagée par les non-vaccinés. L'erreur, si elle existe, serait, non dans le principe d'intervention, mais dans l'adoption d'une doctrine médicale trop absolue.

Les fonds de la taxe des pauvres ne sont pas seulement attribués aux enregistrements et à la vaccine; ils subviennent encore à d'autres dépenses étrangères au service de l'assistance, faites dans l'intérêt des Unions ou des Paroisses. A cette catégorie appartiennent certains frais de police et de procédure devant les Petty-sessions. Il faut faire déduction des dépenses relatives à ces divers services financiers, quand on veut apprécier, d'après les documents officiels, les charges réelles qu'impose au pays l'assistance des pauvres.

§ 57

APERÇU DU COMTÉ ANGLAIS

Le Comté est la division territoriale intermédiaire entre la Paroisse et la Province. Il y a en Angleterre et dans le pays de Galles 52 Comtés contenant 14,010,990 hectares, 20,066,224 habitants, 627 Unions et 14,623 Paroisses. Le Comté correspond donc en moyenne à 269,442 hectares, 385,889 habitants, 12 Unions et 281 Paroisses; il offre, comme on voit, une certaine

analogie avec le département français, qui correspond en moyenne à 610,168 hectares, 420,022 habitants, 33 cantons et 422 communes.

L'administration du Comté est le foyer où se concentrent les principaux intérêts collectifs des classes rurales; et elle constitue par ce motif une des manifestations les plus caractéristiques de la vie publique de l'Angleterre. Elle est dirigée par quatre autorités, ayant chacune une action propre et se prêtant un mutuel concours : le *Sheriff*, le *Lord-lieutenant*, les *Magistrates* réunis en *Quarter-session* et le Jury.

Le *Sheriff* est le représentant de la Reine et le premier magistrat du Comté. Il exerçait autrefois une juridiction civile qui comprenait les contestations de 50 francs, mais qui est tombée en désuétude depuis la création récente des Cours de comté (*New county courts*), dont il sera question plus loin. Bien que choisi en fait parmi les *Magistrates* du Comté, le *Sheriff* ne peut exercer, pendant la durée de son mandat, la juridiction criminelle dévolue à ces derniers.

Il a une haute surveillance sur la police et il est réputé gardien de la paix du souverain (*Keeper of the queen's peace*) : en cette qualité il doit faire incarcérer tous ceux qui troublent l'ordre public, et, s'il y a lieu, défendre le Comté contre les ennemis de l'État. A cet effet, il peut requérir toute personne qui, n'étant point pair du royaume, est âgée de plus de quinze ans. Il a pour mission d'assurer l'exécution de la loi; en conséquence, il intervient dans la procédure judiciaire, il pourvoit à l'arrestation et à la garde des débiteurs insolubles et des personnes accusées de délits ou de crimes; il prend caution, dresse les deux listes du jury, convoque les jurés, siège dans les cours d'assises à côté des juges, et fait exécuter les arrêts de ces cours. Il nomme l'*Under-sheriff* ou *Deputy-sheriff*, auxiliaire sala-

rié qui remplit en fait la plupart de ses fonctions. Il nomme aussi les autres agents inférieurs de la procédure judiciaire, tels que les huissiers (*Bailiffs*), les gardiens de prison (*Gaolers*) et les exécuteurs des hautes-œuvres. Il reçoit du Grand chancelier l'ordre écrit (*Writ*) enjoignant de procéder aux élections générales ou partielles des membres de la Chambre des communes; il le transmet aux fonctionnaires spéciaux (*Returning officers*) chargés de faire procéder à ces élections, soit dans la partie rurale du Comté, soit dans les *Boroughs* (§ 58) ou villes incorporées, ayant le droit d'élection; et il prépare, avec le concours des Paroisses, les listes d'électeurs à soumettre aux fonctionnaires (*Revising barristers*) chargés de la révision annuelle. Il intervient encore dans diverses solennités ou réunions publiques: ainsi il préside à l'élection des *Coroners*¹ qui ont pour mission de procéder, avec le concours de jurys spéciaux, à des enquêtes sur tous les cas de mort soudaine.

Le Shériff est choisi parmi les grands propriétaires ruraux du Comté. Cette charge, entièrement gratuite, exige une représentation en rapport avec une situation aussi éminente, et elle est, en résumé, fort onéreuse. Les personnes en position d'y prétendre sont loin de la rechercher dans tous les cas; elles ne peuvent toutefois s'y refuser sans encourir une forte amende. La charge ne dure qu'une année et ne peut être conférée de nouveau qu'après un délai de deux ans.

Les noms des personnes jugées dignes de remplir ces hautes fonctions sont présentés à la cour de l'Échiquier (*Exchequer court*) par les deux juges qui viennent de faire les circuits d'assises (§ 60) dans le Comté. Le

¹ 1. Officiers public, nommés à vie par les propriétaires de biens *freehold* (§ 54) (*Freeholders*); les circonscriptions dans lesquelles chaque *Coroner* exerce, sont depuis longtemps déterminées: elles sont au nombre de 223 pour la partie rurale des 52 Comtés et de 113 pour les *Boroughs*.

Grand chancelier, le chancelier de l'Échiquier et les juges de cette cour se rassemblent le jour de la Saint-Martin pour entendre les observations produites par les personnes qui désirent être dispensées de ce service et pour lesquelles le défaut de fortune est une excuse suffisante. Ils arrêtent ensuite, pour chaque Comté, une liste de trois candidats; cette liste est présentée, en conseil privé (§ 60), le jour de la Purification, au souverain, qui tranche la nomination par une sorte de tirage au sort ¹. Une charte spéciale attribuée à la cité de Londres le droit de nommer ses Sheriffs.

Le Lord-lieutenant a pour mission principale le gouvernement militaire du Comté. En cette qualité, il commande les régiments de la milice (*Militia*); il signe les commissions des officiers, à l'exception de celle de l'*adjutant* qui doit être signée par le souverain, et il fixe la durée des exercices annuels. Il nomme les *Deputy-lieutenants* auxquels il délègue une partie de ses pouvoirs; il accompagne le souverain visitant le Comté, et il joint alors à son titre principal celui de *Custos-rotulorum*. Cette dernière fonction confère à celui qui en est revêtu le premier rang parmi les Magistrats. C'est en cette qualité que le Lord-lieutenant propose au Grand chancelier la nomination de ces derniers. Le Lord-lieutenant est toujours l'un des propriétaires ruraux les plus considérables du Comté; ses fonctions sont complètement gratuites; il est nommé à vie par le souverain.

Les Magistrats ², dits aussi *Justices of the peace*, ont un

1. Par l'opération traditionnelle dite « *pricking for Sheriffs* » qui consiste à percer avec un poinçon la liste, sans regarder les noms; le candidat dont le nom est atteint est proclamé Sheriff.

2. Je répète qu'on ne doit point traduire, comme on l'a fait souvent, cette expression par celle de Juges de paix. Les officiers publics ainsi nommés en France n'ont point à intervenir dans l'administration du département; ils ne jugent guère que de petites causes civiles; ils se

double caractère. En premier lieu, ils sont les administrateurs civils du Comté; et, en cette qualité, ils votent les dépenses, nomment et contrôlent les fonctionnaires chargés de la direction des services. En second lieu, ils sont investis d'attributions judiciaires fort étendues, et répriment notamment les délits et les crimes qui n'entraînent, ni la mort, ni la servitude pénale (*Penal servitude*), qui est substituée depuis 1857 (20 et 21, Vict., c. 3) à la déportation aux colonies.

Les Magistrates offrent au Comté trois degrés de juridiction. Tantôt ils jugent isolément et pour ainsi dire en permanence, à leur propre domicile. Tantôt, réunis au nombre de deux au moins, ils tiennent, un jour par semaine ou par quinzaine, des audiences dites *Petty-sessions*, dans une dizaine de petites villes du Comté. Tantôt enfin, jugeant ensemble et au moins au nombre de trois dans chaque audience, ils tiennent au chef-lieu du Comté les sessions trimestrielles dites *Quarter-sessions*.

Les Magistrates sont choisis parmi les propriétaires fonciers possédant au moins 2,500 francs de revenu en immeubles libres de toute charge ¹. Le nombre n'en est point limité et s'élève souvent, pour un Comté anglais proprement dit, à plus d'une centaine. Ils exercent gratuitement leurs fonctions; cependant ils peuvent être logés aux frais du Comté dans l'édifice appelé *Shire-hall*, pendant la durée des *Quarter-sessions*. Ils se concertent habituellement pour se suppléer au besoin l'un l'autre, et pour accomplir leur devoir avec la moindre dépense

recrutent dans la classe moyenne, et reçoivent un salaire; à tous ces titres, ils sont presque le contre-pied des *Justices of the peace* qui sont les principaux administrateurs du Comté, jugent les délits et la plupart des crimes, sont choisis dans la classe la plus élevée et exercent gratuitement leur fonction.

1. Ce cens n'est point exigé des pairs, des membres du conseil privé, des juges, des sous-secrétaires d'État et des directeurs de collèges dans les universités d'Oxford et de Cambridge. Il ne l'est point non plus des Magistrates exerçant dans les villes incorporées.

de temps. C'est, pour quelques-uns, presque une sinécure ; c'est, pour d'autres, un travail assidu, allégé toutefois par l'intervention permanente d'agents professionnels convenablement rétribués. Les Magistrates sont, comme je l'ai dit, nommés à vie par le souverain sur la proposition du Custos-rotulorum ; leur commission est délivrée par le Grand chancelier, revêtue du grand sceau. Ils peuvent être révoqués s'ils cessent de résider dans le Comté, ou s'ils enfreignent les devoirs généraux que l'opinion, fort rigoureuse sur ce point, impose à un *gentleman*, c'est-à-dire à un homme comme il faut. Ils cessent leurs fonctions à la mort du souverain ; et ils doivent alors recevoir un nouveau mandat de son successeur.

Le Jury comprenant deux sections, dites *Grand-jury* et *Petty-jury*, est le corps de citoyens chargé de prononcer sur les questions de fait dans les affaires civiles ou criminelles, et sur les mises en jugement dans ces dernières (§ 59). Son intervention est considérée en Angleterre comme un des fondements principaux de la constitution ; elle a lieu selon d'anciennes coutumes, coordonnées en 1823 (6, Geo. IV, c. 50) et amendées par plusieurs lois postérieures. Chaque année, au 1^{er} septembre, les Church-wardens et les Overseers de chaque Paroisse ou de chaque Borough dressent dans la circonscription une liste de toutes les personnes ayant qualité pour servir comme jurés. Cette liste est affichée pendant les trois premiers dimanches du mois à la porte principale de tout édifice consacré au culte ; et elle rappelle que les réclamations peuvent être soumises, pendant l'un des sept derniers jours du mois, aux Magistrates jugeant en Petty-session. Les listes ainsi préparées, modifiées s'il y a lieu par ces Magistrates, sont réunies par le fonctionnaire dit Clerk of the peace dans un registre nommé *Juror's book*. Le Sheriff s'aide de ce

document pour arrêter définitivement les deux listes (*Panels*), nécessaires au service des Quarter-sessions et des assises (§ 59). Des peines sont encourues par ceux des officiers ci-dessus nommés qui négligent de concourir, en ce qui les concerne, à la confection de la double liste.

Tous les citoyens âgés de 21 à 60 ans, appartenant aux quatre catégories suivantes, ont qualité pour faire partie du Jury : 1^o les propriétaires d'immeubles donnant un revenu annuel de 250 francs au moins ; 2^o les tenanciers occupant à vie ou pour un terme de 21 ans les immeubles d'un revenu annuel de 500 francs au moins ; 3^o les citoyens qui, payant la taxe des pauvres, occupent une maison d'un loyer annuel de 750 francs au moins dans le Comté de Middlesex, et de 500 francs dans le reste de l'Angleterre ; 4^o enfin ceux qui occupent des maisons ayant au moins 15 fenêtres. Ces divers cens sont réduits aux trois cinquièmes pour les habitants du pays de Galles.

Sont dispensés de ce service : les pairs ; les membres de la Chambre des communes, pendant les sessions ; les personnes appartenant à la magistrature, aux clergés, à l'armée, à la flotte militaire et à la plupart des autres services publics ; enfin certaines professions privées, telles que celles de médecin, de chirurgien et de pharmacien. Les jurés qui viennent de remplir leurs fonctions en sont dispensés de droit pendant un délai qui varie, selon les Comtés, d'un à quatre ans ; ce délai est de deux ans dans la plupart des localités.

Pour la description des principaux services du Comté, je suivrai à peu près le classement établi par les budgets locaux¹.

1. Les dépenses des 52 Comtés anglais et gallois restent depuis longtemps à peu près invariables. En 1850, elles se sont élevées à

Conformément à la coutume anglo-saxonne, et selon la règle suivie par les autres subdivisions du gouvernement local, le Comté anglais exerce seulement les attributions qui ne sauraient être remplies par les particuliers. Au nombre des principaux services, j'ai surtout à mentionner : la répression des crimes et délits; la police rurale et le service des Coroners; le service des prisons; le service des asiles d'aliénés; la vérification des poids et mesures; les ponts et routes; l'administration générale et diverses dépenses fort inférieures à celles qui se rapportent aux services précédents; enfin les services financiers de la dette, des impôts et des paiements.

La répression des délits et des crimes offre, comme je l'ai indiqué, dans le Comté proprement dit, trois juridictions principales, en rapport avec la gravité des offenses.

Chaque Magistrat est en droit de faire incarcérer, sur un ordre signé de sa main, les personnes qui troublent la paix publique; mais il agit dans ce cas sous sa responsabilité personnelle, et en respectant les garanties générales acquises, sous ce rapport, à tous les citoyens¹. Les Magistrats peuvent également juger seuls

43,716,000 fr. et se sont réparties entre les divers services, ainsi que l'indique le tableau suivant :

Répression des crimes et délits.....	2,527,000 fr.
Police rurale; service des Coroners.....	15,307,000
Service des prisons; transport des prisonniers.....	8,566,000
Service des asiles d'aliénés.....	4,731,000
Vérification des poids et mesures.....	332,000
Ponts et routes.....	1,193,000
Administration générale; dépenses diverses.....	1,628,000
Intérêt et amortissement de la dette.....	5,085,000
Service de la trésorerie : impôts et paiements.....	6,247,008
Total.....	43,716,000 fr.

1. L'une des principales garanties se trouve dans la loi dite *Habeas corpus act*, qui confère à chaque citoyen emprisonné le droit d'obtenir un mandat dit *Writ of Habeas corpus*, qui l'autorise à être entendu publiquement dans un bref délai devant une cour de justice, laquelle

les cas de vagabondage et d'ivrognerie, et en général les menus délits entraînant une amende de quelques francs ou un emprisonnement de quelques jours.

Les Magistrates, réunis en Petty-session, jugent les contestations entre patrons et ouvriers, les délits et les crimes pour lesquels les peines restent inférieures à l'amende de 125 francs et à l'emprisonnement de six mois; ils prononcent, sauf l'appel aux Quarter-sessions, sur les oppositions que les contribuables élèvent contre les impôts de la Paroisse et de l'Union, ou contre la confection des listes du jury; ils examinent avec une sollicitude spéciale les réclamations élevées par les filles-mères contre leurs séducteurs, et imposent, s'il y a lieu, à ces derniers une pension alimentaire, sans préjudice des dédommagements qui peuvent être alloués par les juridictions supérieures; enfin ils autorisent provisoirement le transfert des licences pour débits de boissons (*Ale-houses*), dans l'intervalle des sessions spéciales consacrées à ce genre d'affaires.

Les Magistrates constitués en Quarter-session jugent seuls les crimes punis par des amendes inférieures à 250 francs et par un emprisonnement au-dessous de deux ans. Assistés par le Jury, ils jugent les crimes plus graves qui ne sont punis, ni par la mort, ni par la servitude pénale; et la procédure suivie dans ce dernier cas se rapproche beaucoup de celle qui sera décrite plus loin (§ 59) pour les cours d'assises. Les Magistrates font

le met en liberté s'il n'y a pas de motifs suffisants pour maintenir l'emprisonnement. Cette loi, rendue en 1641 (16, Charles I^{er}, c. 40) et amendée en 1679 (31, Charles II, c. 2), s'appliquait d'abord exclusivement aux personnes prévenues de crimes; en 1816 (56, Geo. III, c. 100), la même garantie a été étendue à toutes les autres causes d'arrestation et a donné à tous les juges du Royaume-Uni le pouvoir d'émettre les *Writs d'habeas corpus*. Les effets de cette loi peuvent être suspendus aux époques d'agitation politique : dans ce cas, les prisonniers ne sont plus admis à donner caution et peuvent n'être ni jugés ni relâchés; mais ils conservent tout recours, selon les règles du droit commun, contre le magistrat qui les aurait indûment incarcérés.

à huis clos l'instruction des affaires; mais ils jugent toujours en présence du public. Conformément à la loi de 1830 (11, Geo. IV, et 1, Will. IV, c. 70), les Quarter-sessions doivent être tenues dans la première semaine qui suit les 11 octobre, 28 décembre, 31 mars et 24 juin; cependant une loi de 1845 (4 et 5, Will. IV, c. 47) autorise les Magistrates à éviter la coïncidence de leur session d'avril avec la session des cours d'assises, et en conséquence à choisir une époque plus à leur convenance entre le 7 mars et le 22 avril.

La direction de toutes les affaires où les Magistrates interviennent en Quarter-session est confiée à un fonctionnaire supérieur salarié, dit *Clerk of the peace*, assisté d'autres agents. Enfin le service de bureau et la procédure des Petty-sessions sont attribués à des agents établis à proximité des lieux de session où ils se transportent aux jours fixés par les Magistrates; un agent suffit souvent au service de deux chefs-lieux de Petty-session, tout en exerçant plusieurs autres fonctions publiques ou privées. J'ai habituellement entendu désigner ces utiles fonctionnaires locaux sous le nom de *Clerk to justices*.

Les Magistrates se réunissent en outre, soit exceptionnellement pour des nécessités accidentelles, soit régulièrement pour certains services déterminés, dans des *Special-sessions*. Ce dernier cas se présente notamment pour l'octroi annuel des Licences¹, sans lesquelles

1. La législation compliquée qui règle le service des Licences a pour origine des coutumes fort anciennes, qui ont été confirmées ou modifiées par plusieurs lois, notamment en 1794 (35, Geo. III, c. 113). La loi organique actuelle est celle de 1828 (9, Geo. IV, c. 61), complétée par beaucoup de lois postérieures, notamment en 1842 (5 et 6, Vict., c. 44). Elle fixe les formalités, et entre autres celle d'affichage, imposées aux personnes qui veulent obtenir une licence ou en transférer une à un autre titulaire; elle détermine les contraventions punies par l'amende ou par la fermeture des établissements, selon la décision des Magistrates; elle interdit, d'un autre côté, l'intervention des Magistrates ayant comme propriétaires d'immeubles, ou par tout

personne ne peut, en Angleterre, entreprendre le débit des bières et autres boissons spiritueuses. Les dates de ces réunions sont fixées au choix des Magistrates, du 1^{er} au 10 mars pour les comtés de Middlesex et de Surrey, et du 20 août au 14 septembre pour le reste de l'Angleterre.

La petite juridiction civile qui appartenait autrefois au Sheriff, a été récemment attribuée à l'État et placée sous la haute direction du Grand chancelier et d'une administration centralisée à Londres, dite *County Court department*. Cependant, le personnel de ce service se rattache par des liens intimes aux localités; et celles-ci d'ailleurs supportent les frais relatifs aux locaux. Il semble donc opportun de mentionner ces nouvelles institutions après les anciens services judiciaires du Comté.

Les affaires civiles où les valeurs en litige n'excèdent pas 1,250 francs sont jugées par les tribunaux qu'a institués, sous le nom de *New County Courts*, une loi de 1846 (9 et 10, Vict., c. 95). Cette juridiction est limitée aux actions pour dettes et dommages; elle ne s'étend point à celles qui concernent les titres de propriétés foncières, les donations, les testaments, les contrats de mariage, les successions, les concessions de l'État, la diffamation, la séduction et les promesses de

autre motif, un intérêt à l'octroi ou au rejet des demandes; elle s'applique, en un mot, à concilier la liberté du commerce avec les motifs d'ordre public qui, même chez les peuples les plus libres, ont toujours conféré aux autorités locales le droit de réglementer la vente des spiritueux.

Les propriétaires ruraux de l'Angleterre attachent une importance extrême au pouvoir qui leur est ainsi attribué comme Magistrates, de défendre la partie imprévoyante de la population contre les entreprises de spéculateurs peu honorables, plus ou moins secondés par l'administration financière dite *Excise* (§ 60), laquelle est chargée de percevoir au profit de l'État un impôt considérable sur la vente des boissons spiritueuses.

mariage. Les actions pour dettes et dommages, quelle qu'en soit l'importance, peuvent être jugées par ces Cours, si les deux parties en expriment le désir. Les plaideurs peuvent faire appel, aux Cours supérieures de Londres (§ 59), des décisions rendues par les Cours de Comté; toutefois, dans la plupart des cas, ils ont le bon sens d'accepter ces décisions.

Le domicile du défendeur détermine la juridiction. Les juges apprécient à la fois les questions de droit et de fait; cependant les dernières peuvent être soumises à un jury de cinq personnes, si la demande en est faite par les parties. La loi organique a fixé à 60 le nombre des juges et des circonscriptions judiciaires; mais une loi de 1858 (21 et 22, Vict., c. 74), tout en maintenant ce nombre de juges, a conféré au Grand chancelier le pouvoir de modifier le nombre ou les limites des circonscriptions, d'attacher, au besoin, deux juges à l'une d'elles, et, en général, de faire les règlements propres à améliorer les détails du service. Ces juges touchent un traitement annuel de 30,000 francs; beaucoup d'entre eux ont des résidences rurales. Ils sont assistés par trois fonctionnaires principaux, un trésorier (*Treasurer*) un greffier (*Registrar*) et un agent, dit *High-bailiff*, chargé de la police des audiences; à ces fonctionnaires se trouve adjoind un nombre d'aides en rapport avec l'importance de la juridiction. Ces juges ne siègent en permanence qu'à Manchester et dans cinq subdivisions de Londres; partout ailleurs, ils se transportent successivement dans les diverses localités, de manière à siéger douze fois par an dans les villes principales, et six fois seulement dans les autres. Les 54 juges qui se transportent ainsi, ont à desservir en tout 323 villes à douze sessions, et 188 villes à six sessions. Ils reçoivent, indépendamment de leur traitement fixe, des indemnités de voyage.

L'administration de la police rurale appartient de-

puis un temps immémorial au Comté : elle a été réorganisée par une loi de 1839 (2 et 3, Vict., c. 93), qui a été successivement amendée en 1840 (3 et 4, Vict., c. 88), en 1856 (19 et 20, Vict., c. 69), et en 1859 (22 et 23, Vict., c. 32). Les Magistrates en Quarter-session choisissent parmi eux les membres qui doivent former le comité de police (*Police committee*) chargé de la surveillance et de la direction supérieure du service; ils nomment le *Chief constable*, qui centralise toutes les affaires de police du Comté et a sous ses ordres immédiats tous les agents. Ils nomment également, sur la proposition de ce dernier : les *Superintendants*, qui centralisent habituellement le service dans les circonscriptions de Petty-session; les *Inspectors* placés dans de moindres localités sous les ordres des précédents; enfin les agents inférieurs dits *Constables*, divisés pour l'avancement en trois classes, tantôt placés isolément dans les villages, tantôt groupés par brigades de trois ou quatre hommes dans des localités plus importantes. Quelquefois on institue, en outre, des Constables locaux, rétribués par les localités qui en font la demande et nommés par les Magistrates en Petty-session, sur la présentation du Chief constable. Sur la demande des particuliers et des entreprises privées, telles que les compagnies de chemins de fer, le Chief constable, avec l'approbation des Magistrates, nomme également des Constables dits supplémentaires, rétribués par ceux qui les emploient.

Les agents de police sont spécialement chargés : d'empêcher la violation de la loi et d'arrêter les contrevenants; de prêter main-forte aux agents de l'Excise et des autres administrations publiques; d'exécuter les ordres d'arrestation délivrés par les Coroners et les Magistrates. Dans l'accomplissement de ces devoirs, ils peuvent réclamer l'assistance des personnes présentes : celles-ci, sous peine d'amende ou d'emprisonnement, sont tenues de se rendre à l'appel qui leur est fait; et, dans la plu-

part des cas, elles tiennent à honneur de remplir ce devoir. Les agents de police cumulent souvent leur service principal avec d'autres fonctions, notamment avec la surveillance des pauvres et des vagabonds, l'inspection des logements loués en garni, la répression des contraventions et des délits relatifs à la salubrité, et l'inspection des poids et mesures.

On pourvoit habituellement aux frais considérables de ce service au moyen d'une taxe spéciale (*Police-rate*), fixée par les Magistrates en Quarter-session, perçue et répartie selon les formes suivies pour les autres services financiers du Comté. On distingue, dans la comptabilité de la police, les dépenses et les taxes applicables soit aux diverses localités, soit à l'ensemble du Comté.

Chaque Comté doit entretenir au moins une prison (*Common gaol*) pour la garde des prévenus, des criminels condamnés et des débiteurs, et une maison de correction (*House of correction*) pour recevoir temporairement les vagabonds et les personnes emprisonnées pour des délits ayant peu de gravité. Les réformes considérables dont l'Angleterre a pris l'initiative ont été provoquées en 1823 par la loi (4, Geo. IV, c. 64), qui a favorisé la reconstruction des édifices. Elles ont été complétées par une multitude de lois postérieures, notamment : en 1824 (3, Geo. IV, c. 85) ; en 1836 (5 et 6, Will. IV, c. 38) ; en 1837 (6 et 7, Will. IV, c. 10) ; en 1839 (2 et 3, Vict., c. 56) ; en 1842 (5 et 6, Vict., c. 53) ; enfin plus récemment, pour les jeunes criminels, en 1854 (17 et 18, Vict., c. 8), et pour les prisonniers militaires, en 1861 (24 et 25, Vict., c. 7).

Ces améliorations incessantes se résument, pour ainsi dire chaque année, dans le règlement qu'on voit affiché dans toutes les prisons. Elles tendent surtout à séparer les diverses catégories de prisonniers, afin de prévenir la corruption provenant du contact ; à isoler les plus vi-

(20 et 21, Vict. c. 3), ont substitué à la transportation dans les colonies la servitude pénale; il a été restreint en 1847 (10 et 11, Vict., c. 82) par la loi dite *Juvenile offenders act*. Cette loi, complétée en 1850 (13 et 14, Vict., c. 37), a surtout pour objet de conjurer les maux qu'occasionnait la détention préventive des enfants accusés de vols simples. Dans le nouveau régime, les détenus ayant moins de seize ans peuvent être jugés sommairement par deux Magistrates en Petty-session, par un juge des cours de police (*Police courts*) de Londres, ou par un juge, *Stipendiary magistrate* (§ 58), de toute autre ville. Ces magistrats sont en droit d'infliger un emprisonnement de trois mois ou une amende de 75 francs; ils peuvent en outre condamner à la peine du fouet les garçons âgés de quatorze ans au plus. Cependant le délit est jugé selon les formes ordinaires, si l'accusé ou ses parents repoussent cette procédure spéciale.

Les Comtés sont obligés d'entretenir à leurs frais des asiles (*lunatic asylums*) destinés aux aliénés pauvres ou criminels. On a, en outre, établi à Londres une commission centrale (*General board of commissioners in lunacy*) ayant pour mission de surveiller ces établissements, afin de prévenir les séquestrations et les autres abus dont ce genre d'infirmité a été souvent le prétexte, notamment dans les familles riches. Plus de trente lois ont été rendues sur cette matière depuis quarante ans. Le régime actuel a surtout été fixé par trois lois de 1853 (16 et 17, Vict., c. 70, 126 et 127), lesquelles ont été amendées en 1855 (18 et 19, Vict., c. 105), en 1856 (19 et 20, Vict., c. 87), en 1860 (23 et 24, Vict., c. 73) et en 1861 (24 et 25, Vict., c. 56). Le Grand chancelier, pour renforcer l'action de l'administration centrale, peut instituer deux hauts fonctionnaires hommes de loi, dits *Masters in lunacy*, recevant chacun, outre le

droit à une pension de retraite, des appointements annuels de 50,000 francs. Ces fonctionnaires sont secondés par trois *Visitors* dont deux sont docteurs en médecine. Le Grand chancelier peut également faire apprécier par un jury les réclamations des aliénés.

Chaque Comté peut se concerter avec d'autres Comtés pour établir en commun un asile d'aliénés; il peut aussi traiter avec des établissements privés. Il paraît toutefois que certains Comtés continuent à disséminer les aliénés dans les Workhouses des Unions; mais, dans ce cas, ces établissements sont soumis à une inspection spéciale. Les Magistrates dirigent le service sous la haute surveillance de la commission centrale; et ils instituent chaque année comme auxiliaires des commissions spéciales de *Visitors*. Chacune de ces commissions est attachée à un asile; elle nomme elle-même son secrétaire, ainsi que le trésorier, le chapelain et les autres agents. Les Magistrates en Quarter-session peuvent, dans l'intérêt du service des aliénés, acheter des terrains, faire des constructions ou des réparations et passer des baux. Pour vendre, échanger ou emprunter, ils doivent recourir à l'autorisation du secrétaire d'État de l'intérieur (§ 60); ils doivent aussi soumettre à cette approbation les plans des constructions.

Unetaxe spéciale votée par les Magistrates en Quarter-session subvient à la fois aux frais annuels du service des aliénés pauvres, et à l'amortissement des emprunts dans un délai inférieur à trente années; les autres frais sont en partie remboursés à l'aide d'allocations (*fees*) prélevées sur le revenu des aliénés non indigents.

Le service des poids et mesures est fondé en Angleterre sur deux principes, l'unité et la vérification permanente; il est confié à des agents soumis à la direction combinée de l'État et du Comté. L'unité établie comme règle générale dans le royaume, dès l'année 1225 (9,

Henr. III, c. 25), a été spécialement propagée, dans les temps modernes, par les lois de 1824 (5, Geo. IV, c. 74), de 1825 (6, Geo. IV, c. 12), de 1835 (4 et 5, Will. IV, c. 49), de 1836 (5 et 6, Will. IV, c. 63), de 1855 (18 et 19, Vict., c. 72). La vérification chez les commerçants, attribuée depuis longtemps aux Comtés, a été plus expressément réglementée en 1794 (35, Geo. III, c. 102), en 1796 (37, Geo. III, c. 143), en 1814 (55, Geo. III, c. 43) et en 1853 (16 et 17, Vict., c. 79). Dans le régime actuel, les étalons de poids et mesures sont conservés à Londres chez le contrôleur général de l'Échiquier (§ 60); et des étalons authentiques sont délivrés aux Comtés et aux villes qui en font la demande. Les inspecteurs locaux ont la conservation de ces étalons, et ils s'en servent pour vérifier et poinçonner les instruments employés par les commerçants : ceux de ces derniers qui se servent d'instruments non poinçonnés sont passibles d'une amende de 125 fr. Les contrats ne sont valables que quand ils ont pour bases les mesures légales. Les grains et autres objets vendus précédemment au boisseau comble, doivent être mesurés ras ou vendus au poids. Depuis 1795, les Magistrates contrôlent le service et nomment en Petty-session, les agents locaux. Les frais de personnel et de matériel sont en partie remboursés par la taxe de poinçonnage; le surplus reste à la charge du Comté.

Les grandes routes forment, au point de vue administratif, deux subdivisions principales : les routes à parcours gratuit (*High-ways*) et les routes à péages (*Turnpike-roads*). L'Etat reste, en général, étranger à la direction de ces deux services : on ne trouve au budget que de faibles sommes destinées, soit à la construction de ponts ayant un caractère d'utilité générale, soit à la rétribution de commissaires chargés de favoriser la construction des routes dans le Pays de Galles et dans quelques ré-

gions montagneuses où l'initiative locale ne suffit pas à cette tâche. Comme je l'ai indiqué ci-dessus (§ 55), le service des High-ways est exclusivement dévolu aux Paroisses; le Comté y intervient, en vertu d'anciens usages, mais seulement pour la construction et l'entretien des ponts.

En ce qui concerne les Turnpike-roads, les autorités du Comté et notamment les Magistrates en Quarter-session ont à se prononcer sur la déclaration d'utilité publique des projets; mais ils restent étrangers à l'exécution de ces voies. Chaque Turnpike-road est instituée par une loi spéciale qui confie à une corporation (*Trust*) représentant les bailleurs de fonds, le soin de la construction et de l'exploitation. Chaque loi est un code complet pour la Turnpike-road à laquelle elle se rapporte : elle règle les péages (*Tolls*) à percevoir, les exemptions de péages, les obligations des concessionnaires (*Trustees*) et des percepteurs (*Toll-collectors*); elle définit les diverses contraventions (*Nuisances*) qui peuvent être commises au détriment des concessionnaires et du public, en ce qui concerne l'usage de la route, et elle détermine les pénalités correspondantes.

La législation des routes se trouve naturellement fixée par l'ensemble de ces lois spéciales; mais, depuis une quarantaine d'années, elle a été résumée dans des lois générales qui sont imposées habituellement aux nouvelles Turnpike-roads. La loi organique qui coordonna les décisions antérieures, fut rendue en 1822 (3, Geo. IV, c. 126); elle a été amendée et complétée par beaucoup de lois postérieures. Chaque année, par exemple, le Parlement prolonge la durée de certaines dispositions dérogeant à la coutume : c'est ainsi qu'il maintient en vigueur beaucoup d'autorisations qui appliquent à l'entretien des Turnpike-roads une partie de l'impôt levé par les Paroisses pour le service des High-ways.

Les exemptions de péages sont fort nombreuses. Elles concernent : tous les piétons ; les chevaux et les voitures employés au service du souverain et de sa famille ; les chevaux et voitures employés à transporter les personnes au service divin, le dimanche (aller et retour), excepté dans un rayon de 8,100 mètres autour de la Bourse de Londres et du palais de Westminster ; les chevaux et voitures transportant les engrais agricoles, etc. Des exemptions analogues s'appliquent aux funérailles, aux ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions, aux agents en exercice de la force publique et de la police, aux personnes se déplaçant (aller et retour) pour les élections, et depuis 1861 (24 et 25, Vict., c. 126) aux volontaires (*Volunteers*) ; aux animaux et voitures de toutes sortes transportant (aller et retour) les produits agricoles aux marchés ; aux animaux et voitures traversant la voie sans y parcourir plus de 91 mètres ; aux animaux et voitures allant au travail, au pâturage et à l'abreuvoir, ou en revenant, pourvu qu'ils ne parcourent pas sur la route une distance supérieure à 3,200 mètres.

On remarque, en Angleterre, une tendance assez marquée à centraliser le service des routes. Dès l'année 1826 (7, Geo. IV, c. 142), une loi a autorisé les concessionnaires des routes de la ville de Londres, au nord de la Tamise, à former avec les membres du Parlement pour Londres, Westminster et le Comté de Middlesex, une commission de trente-deux membres, investie de pouvoirs spéciaux pour l'amélioration de ces routes. Une loi de 1849 (12 et 13, Vict., c. 46) donne les mêmes facilités à toutes les Turnpike-roads placées dans des conditions favorables à une réunion. Les concessionnaires administrent en commun les Turnpike-roads réunies ; mais chacune d'elles conserve son péage et sa loi spéciale.

Un autre essai de ce genre vient d'être tenté, sur une

plus grande échelle, par la loi du 29 juillet 1862 (25 et 26, Vict., c, 61). Cette loi, laissant aux localités le pouvoir de conserver le régime actuel, les encourage à concentrer le service. A cet effet, elle autorise les Magistrates réunis au moins au nombre de cinq en Quarter-session, à ordonner provisoirement la centralisation de tous les High-ways du Comté, ou leur groupement partiel en districts. L'arrêté concernant la création d'un district partiel n'est valable que si deux Magistrates au moins, ayant leur résidence dans ce district, ont pris part à la décision. Cette organisation provisoire ne devient définitive que par une nouvelle décision rendue en Quarter-session, après l'accomplissement de formalités prescrites par la loi. Un comité spécial, composé des Way-wardens (§ 55) élus par les Paroisses, et des Magistrates de la circonscription représentant le Comté, dirige la construction, l'amélioration et l'entretien des High-ways de chaque district; il constitue une corporation ayant la personnalité civile; il nomme ses agents et les rétribue sur un fonds commun fourni par les Paroisses, en proportion des dépenses que chacune d'elles a faites pour l'entretien des High-ways pendant les trois années précédentes. La spécialité des dépenses par Paroisse est rigoureusement maintenue; les agents paroissiaux continuent à lever la taxe des routes, et ils en versent le montant dans la caisse du comité.

Le maximum de cette taxe n'excède pas 12 pour 100 du loyer; et chacun des trois appels faits annuellement ne peut excéder le tiers de ce maximum, à moins qu'une décision contraire ne soit adoptée par les trois cinquièmes des contribuables dûment convoqués. Comme pour la taxe des pauvres, les poursuites contre les contribuables en retard sont autorisées par deux Magistrates. Les personnes ou les corporations ayant l'obligation d'entretenir à leurs frais certains High-ways faisant partie d'un nouveau district, peuvent s'en racheter par le paye-

ment d'une somme fixée au moyen d'une procédure que la loi détermine. Chaque année, le budget du district, arrêté par le comité, est soumis au secrétaire d'État de l'intérieur, qui le présente aux deux chambres du Parlement.

L'administration générale du Comté est placée sous la haute direction des Magistrates en Quarter-session. Elle est centralisée dans les mains du Clerk of the peace qui, tout en subissant le contrôle de toutes les personnes influentes du Comté, y jouit en fait d'une haute situation. Ce fonctionnaire dirige, avec le concours des chefs spéciaux, les services dont il vient d'être question; il prend soin également de plusieurs services accessoires, au nombre desquels se trouve l'entretien de l'hôtel du Comté (*Shire-hall*) et des bâtiments affectés au service des cours de Comté et à la conservation du matériel de la milice.

Les lois relatives à la milice sont fort anciennes : elles ont été coordonnées et complétées par deux principales lois organiques : en 1801 (42, Geo. III, c. 90) et en 1852 (15 et 16, Vict., c. 50), amendées l'une et l'autre par plusieurs lois postérieures. Les plus récentes ont organisé des régiments spéciaux de milice qui ont rendu de grands services, hors du royaume, pendant la guerre de Crimée. Ces régiments ont depuis lors été licenciés; et chaque année le Parlement accorde des indemnités à une partie des miliciens qui y avaient été incorporés.

La milice comprend 80,000 hommes d'infanterie; mais elle pourrait être portée à 120,000 hommes dans le cas où il y aurait danger d'invasion. Elle forme en tout 137 régiments, dont 96 en Angleterre, 17 en Écosse et 24 en Irlande. Elle se recrute d'abord par des enrôlements volontaires de 5 années, au moyen d'une prime qui ne peut excéder 150 fr., et qui est payée en une fois, ou par allocations mensuelles de

3 fr. 12. Le contingent est fixé par le gouvernement pour chaque Comté, et par les autorités du Comté pour chaque Paroisse. Dans le cas où le contingent d'un Comté ne serait pas complet, on soumettrait à la conscription, par voie de tirage au sort, les Paroisses où le nombre des engagés volontaires serait insuffisant. Les miliciens n'ont d'ailleurs, en temps de paix, que des obligations assez légères : ils sont simplement tenus d'assister chaque année à des manœuvres dont la durée est fixée, en règle générale, à 21 jours ; mais le Conseil du souverain peut, par décision spéciale, porter cette durée à 56 jours ou la réduire à 3 jours. Le lieu de réunion est fixé par le Conseil ; et l'ordre de s'y rendre est adressé à chaque milicien par le Lord-lieutenant ou par l'officier commandant. Sont exempts du service de la milice tous les citoyens âgés de plus de 35 ans, les pairs, les professeurs ou maîtres employés à quelque titre que ce soit à l'enseignement de la jeunesse, et certaines catégories d'étudiants et de fonctionnaires publics. Le Conseil du souverain détermine l'organisation des régiments et des cadres, les conditions d'âge et de taille, le taux de la prime au-dessous du maximum fixé par la loi, l'époque des manœuvres et les conditions d'admission des officiers. On exige, en général, que chaque officier possède une propriété immobilière (§ 40) située dans une partie quelconque du Royaume-Uni.

La *Yeomanry* est une force de cavalerie qui est analogue à la milice, mais qui ne paraît point avoir un rôle essentiel dans les institutions militaires du pays. La loi organique la plus récente est de 1826 (7, Geo. IV, c. 58) ; elle paraît tomber en désuétude.

Il en est autrement des volontaires, organisés comme réserve de l'armée, par une loi de 1859 (22 et 23, Vict., c. 42). Ces corps prennent aujourd'hui un grand développement sous l'influence des classes dirigeantes

qui ont excité l'opinion publique à augmenter la force défensive du pays, et qui ont provoqué à ce sujet une suite de dispositions législatives. Ainsi deux lois de 1860 (23 et 24, Vict., c. 140) et de 1862 (25 et 26, Vict., c. 41) autorisent les corps de volontaires, constitués en corporation civile (*Trust*), à acquérir des terrains pour le tir de la carabine et du canon; une loi de 1861 (24 et 25, Vict., c. 126) dispense les volontaires, allant en uniforme aux exercices, de payer les péages des Turnpike-roads.

Les volontaires supportent tous les frais de leur armement et de leur équipement. Pour les miliciens, ces frais sont à la charge de l'État; les locaux nécessaires à la conservation du matériel sont fournis par le Comté.

L'administration financière complète et résume en quelque sorte tous les services du Comté. Comme celle de l'État, elle est admirablement organisée. Elle est chargée de pourvoir au service de la Dette; et elle fait toutes les opérations de trésorerie qui se rattachent aux dépenses et aux recettes. Sous l'active impulsion des Magistrates, elle se préoccupe sans cesse d'établir l'égalité de répartition de l'impôt, d'ouvrir aux localités et aux contribuables un recours constant, et en général de prévenir les abus. Elle est dirigée et soigneusement contrôlée par les Magistrates. Ceux-ci centralisent l'action chez le trésorier (*County-treasurer* ¹), l'un des agents les plus importants et les mieux rétribués du Comté; et ils se répartissent la surveillance en s'appuyant sur un comité de trois membres (*Finance-committee*). Les Magistrates consacrent le premier jour de chaque Quarter-session à entendre les rapports du comité et du trésorier, à arrêter les comptes du trimestre écoulé et les dépenses

1. Le *County-treasurer* est quelquefois secondé ou remplacé par plusieurs trésoriers divisionnaires.

à faire dans le trimestre qui commence. La somme ainsi votée est recouvrée au moyen d'une taxe (*County-rate*) assise, comme celles de la Paroisse et de l'Union, sur toutes les valeurs locatives du Comté.

Le revenu imposable de chaque propriété est déterminé pour l'assiette de la taxe du Comté et des autres taxes locales, avec des précautions très-particulières. Cette évaluation se fait conformément à d'anciens usages, coordonnés en 1738 (12, Geo. II, c. 29) et en 1852 (15 et 16, Vict., c. 81), amendés par diverses lois postérieures, notamment en 1858 (21 et 22, Vict., c. 33).

Les Magistrates en Quarter-session nomment un comité d'évaluation spécialement chargé de ce soin. Ce comité est en droit de réclamer des Overseers de chaque Paroisse le tableau du revenu imposable de toutes les propriétés soumises aux taxes du Comté; et il enjoint à ces autorités d'y mentionner la date et la mode de l'évaluation, ainsi que le nom de l'expert.

Tous ces tableaux sont d'abord soumis aux Vestries et aux autres autorités locales qui y consignent leurs observations et celles des administrés. Le Comité d'évaluation, lorsqu'il a reçu ces documents ainsi annotés, entend les réclamations des contribuables; et il contrôle au besoin toutes ces déclarations au moyen d'informations spéciales prises auprès des percepteurs, des constables et de tous ceux qu'il croit devoir citer pour les faire déposer sous serment. Il peut infliger des amendes de 500 fr. à tous ceux qui refuseraient de comparaître, et il désigne au besoin des nouveaux experts pour les évaluations dont l'exactitude reste douteuse. Les frais de ces expertises sont, selon les cas, à la charge des localités qu'elles concernent ou des agents locaux dont le travail serait notoirement inexact.

Le comité, chaque fois qu'il adopte une évaluation nouvelle, doit indiquer les motifs du changement et les notifier au Vestry intéressé. Celui-ci est convoqué dans

les 21 jours par les Overseers, afin de mettre les contribuables en mesure de produire leurs observations. Le comité tient compte s'il le juge convenable de ces dernières observations; il statue en ce qui le concerne sur les tableaux d'évaluation, et il adresse son travail, avec toutes les pièces à l'appui, aux Magistrates en Quarter-session. Enfin les Magistrates arrêtent définitivement ces tableaux, alors que des avis insérés dans les journaux de la localité ont mis les intéressés en demeure d'adresser leurs réclamations.

Muni de ces documents, le trésorier dresse un état donnant pour chaque Paroisse, en regard du revenu imposable, le montant total de l'impôt du trimestre prochain, calculé d'après la moyenne applicable au Comté. Le Clerk of the peace transmet cet état aux Overseers; et ceux-ci procèdent aussitôt au recouvrement des taxes, avec le concours des percepteurs, selon les formes suivies pour le Poor-rate (§ 56). Lorsqu'il s'agit de petites taxes levées pour des objets spéciaux, les Overseers et les Guardians peuvent simplifier le service en les prélevant sur la taxe des pauvres, sauf à établir la compensation à l'imposition suivante. Les Overseers versent sans délai les sommes perçues chez le trésorier du Comté; faute par eux de remplir ce devoir, les Magistrates confient les recouvrements arriérés à des agents spéciaux, et la taxe est dans ce cas, à titre d'amende, augmentée d'un dixième.

Sur la plainte du trésorier ou du Clerk of the peace, les Magistrates peuvent, par un arrêté spécial, ordonner la saisie ou la vente au profit du Comté des biens de tout agent qui néglige de verser les sommes qu'il a perçues. Pour la taxe du Comté comme pour les autres taxes locales, les contribuables peuvent en tout temps adresser leur réclamations aux Magistrates en Quarter-session. Un compte annuel des recettes et des dépenses du Comté est présenté par le trésorier à l'une des Quarter-sessions;

un extrait de ce compte est publié dans les journaux de la localité et communiqué aux Unions et aux Paroisses ainsi qu'au secrétaire d'État de l'intérieur. C'est un des documents que doivent rechercher les personnes qui veulent étudier le Gouvernement local de l'Angleterre.

Le régime financier des Comtés et des Paroisses de l'Angleterre me paraît être le vrai modèle à suivre pour les nations qui veulent acclimater chez elles les libertés locales et se soustraire au déplorable régime des octrois.

Une étude de ce genre qui s'est résumée dans un ouvrage précédemment cité (§ 53), a eu le pouvoir de modifier les opinions financières des hommes d'État de la Belgique, et il a ainsi provoqué la réforme récente qui a élevé ce pays dans l'estime de l'Europe.

§ 58

APERÇU DES *BOROUGHs* (VILLES INCORPORÉES) ET DES AUTRES AGGLOMÉRATIONS URBAINES OU RURALES DE L'ANGLETERRE

Depuis un temps immémorial on distingue, des Comtés, certaines circonscriptions à population agglomérées qui sont constituées, par la coutume, par les chartes royales et par la loi, en corporations connues sous le nom de *Borough* ou *City* et subdivisées souvent en districts nommés *Wards*. Le nom de *City* est moins commun que celui de *Borough* : il est employé par les lois modernes sans être défini; il semble être exclusivement attribué par la coutume aux villes pourvues de sièges épiscopaux.

Les corporations municipales ont été pendant longtemps régies sans aucun contrôle de l'autorité centrale, et elles ont alors donné lieu à beaucoup d'abus. Ainsi, à une époque peu éloignée, beaucoup de villes administraient sans publicité leurs finances, et elles employaient

parfois une partie de leurs revenus à des destinations dépourvues de tout caractère d'utilité publique. La connaissance de ces abus et le spectacle offert par les révolutions de 1830 et 1831 à Paris, à Bruxelles, à Berlin, à Vienne et dans plusieurs autres villes du Continent, éveillèrent la sollicitude du gouvernement anglais sur le régime des villes britanniques. Une enquête fut en conséquence ordonnée; conduite avec la sincérité qui distingue en Angleterre ce genre de travaux, elle mit en lumière les vices des anciennes corporations et démontra à tous les partis politiques la nécessité d'une réforme. Celle-ci, après de longues discussions, fut enfin accomplie par la loi du 9 septembre 1835 (5 et 6, Will. IV, c. 76) qui a défini 178 circonscriptions urbaines et constitué, en conservant autant que possible les vieilles traditions, une organisation civile et judiciaire qui tranche singulièrement avec les institutions du Comté.

Les corporations urbaines sont complètement indépendantes du Comté. Ces deux institutions diffèrent surtout en ce que les autorités du Borough ne réunissent point, comme celles du Comté, les attributions judiciaires à leurs attributions administratives. Elles n'interviennent point non plus, en principe, dans l'assistance des pauvres, la gestion des fondations charitables, l'enregistrement des mariages, des naissances et des décès, et la propagation de la vaccine : ce sont les Paroisses urbaines, représentées par les personnes payant la taxe des pauvres, qui y pourvoient sous l'autorité des Unions et des comités supérieurs siégeant dans les trois capitales. Cependant, toutes les grandes villes, à l'exception de Londres, centralisent en fait ce service : en premier lieu, parce que l'Union de paroisses coïncide généralement avec la circonscription urbaine; et, en second lieu, parce que le Board of guardians et le conseil municipal, désignés par des corps électoraux

peu différents l'un de l'autre, sont pour la majeure partie composés d'un personnel commun. C'est surtout dans les Unions urbaines que se manifeste la nécessité, ci-dessus signalée (§ 56) d'instituer, indépendamment du Workhouse, des écoles de district pour les enfants pauvres et des asiles de district pour les vagabonds.

L'administration civile de chaque Borough relève du conseil municipal (*Town-council*) composé d'un président désigné habituellement sous le nom de maire (*Mayor*)¹, des *Aldermen* (anciens), et des simples conseillers municipaux (*Town-councillors*). Elle est complétée par deux classes de fonctionnaires élus en dehors du conseil : les *Assessors* chargés du contrôle des listes d'électeurs, de l'assiette et de la recette des taxes ; les *Auditors* chargés du contrôle de la comptabilité et des dépenses. Sauf le maire, qui est parfois rétribué, ces fonctionnaires interviennent à titre gratuit ; et ils confient, en général, les détails du service à des agents salariés choisis par eux. A la tête de ces derniers, se trouve un fonctionnaire, nommé *Town-clerk*, qui centralise la direction des affaires de la corporation, comme le Clerk of the peace centralise celles du Comté. Il a souvent, en raison de son salaire et de l'importance de ses attributions, une situation supérieure à celle du principal ministre de l'un des petits États du Continent. Le corps dirigeant tire lui-même son pouvoir de la corporation proprement dite, formée de tous les *citoyens communaux*² appelés indifféremment *Burgesses* ou *Freemen*, depuis la suppression des privilèges relatifs à l'exercice des professions urbaines.

1. La réforme de 1835, selon l'invariable tradition de l'Angleterre, a respecté les anciennes dénominations : ainsi, à Londres le titre de *lord Mayor*, à Édimbourg et à Glasgow celui de *lord Provost*, etc.

2. Cette dénomination générale n'a point, dans la langue française, un équivalent précis, correspondant aux *Gemeinde-Bürger* de l'Allemagne occidentale et aux *Vecinos* de l'Espagne. (Les *Ouvriers européens*, p. 204.)

La qualité de Burgess est acquise à tous les citoyens majeurs ayant occupé, dans l'une des Paroisses du Borough, avant le 31 août de chaque année et pendant la durée entière des deux années précédentes, une maison, un magasin, un comptoir ou une boutique, et ayant pendant le même temps personnellement habité le Borough ou les campagnes voisines dans un rayon de 41,300 mètres, en payant la taxe des pauvres. Cette qualité est refusée aux étrangers et aux personnes qui, dans les douze mois précédant la confection des listes, ont reçu des secours de la Paroisse ou de toute autre corporation charitable. Les Overseers (§ 55) de chaque district dressent, chaque année, au 1^{er} septembre, une liste des Burgesses, et la tiennent gratuitement pendant quinze jours à la disposition du public. Le Town-clerk, de son côté, réunit les listes de tous les Wards et les expose, du 8 au 15 septembre, sur la grande porte ou dans tout autre lieu apparent de la Maison de ville (*Town-hall*). Les réclamations et les objections que ces listes soulèvent sont communiquées aux intéressés pendant la dernière semaine de septembre. Enfin, après avoir été définitivement arrêtées dans une séance publique, tenue du 1^{er} au 15 octobre par le maire et les Assessors, les listes dûment rectifiées sont livrées à l'impression et mises à la disposition du public.

Pour être élu membre du conseil municipal, Auditor ou Assessor, il faut être Burgess et remplir, en outre, les conditions suivantes : dans les villes ayant quatre districts ou plus, posséder un immeuble de 25,000 francs ou contribuer à la taxe des pauvres pour un loyer de 750 francs ; dans les villes ayant moins de quatre districts, posséder un immeuble de 12,500 francs ou être taxé pour un loyer de 375 francs. Un Burgess perd son droit à être nommé membre du conseil municipal, s'il est dans les ordres sacrés ou s'il a des intérêts privés su-

bordonnés aux décisions de ce conseil. Les Burgesses renouvellent par élection, le 1^{er} novembre, le tiers des membres du conseil ; en sorte que chaque membre ne reste en fonctions que pendant trois ans. Les Burgesses, nomment le 1^{er} mars les Auditors et les Assessors ; et, le 9 novembre, les conseillers municipaux nomment le Maire et les Aldermen. Les personnes ainsi élues, qui refusent d'exercer leur charge, peuvent être frappées, le Maire d'une amende de 2,500 francs, les autres d'une amende de 1,250 francs. Le maire et tous les autres dignitaires du Borough sont indéfiniment rééligibles.

L'acte de réforme de 1835 attribue aux conseils municipaux le devoir d'administrer la police, les cours de justice, les prisons, la maison de ville et les autres propriétés de la corporation. Ces attributions ont été singulièrement élargies par des lois postérieures qui tendent de plus en plus à placer le Borough parallèlement au Comté. Ainsi, deux lois de 1849 (12 et 13, Vict., c. 82) et de 1853 (16 et 17, Vict., c. 79), autorisent les Boroughs à instituer des inspecteurs des poids et mesures et à créer des asiles d'aliénés, en les dispensant de contribuer aux taxes levées dans le Comté pour ces deux services. Les Boroughs ont été autorisés par l'acte de réforme à inspecter le service des compagnies instituées pour exécuter, dans l'intérêt public, le pavage et l'entretien des chaussées, l'éclairage des rues, les distributions d'eau, les ponts, les marchés, les bazars et les abattoirs. Ils peuvent en outre depuis 1857 (20 et 21, Vict., c. 50) prendre à leur propre compte la direction de ces mêmes services ; il suffit que la transmission de la propriété de ces établissements ait lieu, d'un commun accord, entre les représentants (*Trustees*) de ces compagnies et le conseil municipal. Des lois spéciales antérieures ou postérieures à l'acte de réforme, ont également autorisé les grandes villes à entreprendre des

travaux ou à acquérir des établissements créés par des compagnies ¹.

A côté des corporations municipales, se trouvent une multitude d'établissements fondés par des libéralités particulières, tels que les asiles d'aveugles, d'aliénés et de sourds-muets, des hôpitaux et hospices, des écoles, des bibliothèques et des jardins publics.

On rencontre encore dans quelques Boroughs, notamment à Londres et à Glasgow, les anciennes corporations urbaines d'arts et métiers. Les privilèges exclusifs que ces corporations s'arrogeaient autrefois sont tombés en désuétude; ils ont même été formellement abrogés par l'acte de réforme de 1835. Cependant l'institution se maintient à la faveur d'une possession indivise de biens ayant acquis avec le temps une valeur considérable. Le personnel se conserve ou s'étend, soit par le droit d'héritage dévolu par le testament de chaque membre au successeur qu'il institue, soit par des admissions prononcées à titre honoraire pour certaines notabilités, ou moyennant un droit d'entrée en rapport avec la valeur des biens indivis. Les corporations conservent leurs anciennes dénominations, sans qu'il en résulte aucune obligation pour les membres actuels : il y a telle corporation de tisserands ou de barbiers, qui ne possède

1. La ville de Glasgow, par exemple, a dépensé de 1770 à 1860 une somme de 78 millions de francs pour créer son port et pour porter de 2 à 6 mètres, au moyen du dragage, la profondeur de l'eau dans le bassin inférieur de la Clyde, qui met ce port en communication avec la mer. Pendant le même temps, les revenus annuels provenant surtout des droits perçus sur la navigation dans le port et dans la rivière, ont été portés de 26,000 à 2,450,000 fr. Autorisée par une loi spéciale, la même ville a acquis d'une compagnie, au prix de 30 millions de francs, un établissement hydraulique qui, par une conduite souterraine de 39 kilomètres, amène au-dessus du niveau des plus hautes maisons, et distribue aux habitants une quantité d'eau qui est déjà de 63,000 litres par minute et peut être augmentée selon les besoins jusqu'à 126,000 litres. La redevance imposée aux habitants équivaut environ à 6 pour 100 du loyer annuel et assure déjà à la ville un revenu de 1,800,000 fr.

plus un seul membre appartenant à ces professions. Ces vestiges de l'ancien régime forment un trait curieux du gouvernement local; ils exercent, au moins indirectement, une certaine influence sur les affaires des Boroughs.

Dans les Boroughs populeux, l'administration municipale proprement dite se subdivise en nombreux comités, voués chacun à une spécialité; leurs pouvoirs varient beaucoup selon la délégation qui leur est donnée et selon les traditions établies de longue date. Les villes les mieux administrées sont celles où le conseil municipal se borne à revendiquer pour la forme ou dans des cas extraordinaires l'autorité qui lui appartient, et où les comités spéciaux agissent avec une autorité entière, en rendant un compte annuel à leurs commettants et au public. Le maire est habituellement de droit membre de ces comités; et il leur imprime au besoin une impulsion commune. Les conseils municipaux des Boroughs concessionnaires de certains travaux publics, tels que marchés, abattoirs, ponts, routes et ports, nomment chaque année les commissaires (*Trustees*) chargés de la direction de ces entreprises.

Le service financier est subdivisé entre les comités qui dressent annuellement leurs budgets et leurs comptes spéciaux; il est en outre centralisé dans un comité spécial de finances assisté d'un trésorier. Le contrôle de l'assiette des taxes et de l'emploi des fonds est exercé conjointement par le conseil municipal, par les Assessors et par les Auditors. Les principales dépenses d'un Borough ordinaire sont l'intérêt et l'amortissement des emprunts, les traitements des fonctionnaires et agents; les frais relatifs à la justice, à la police et à la prison; l'entretien de la maison de ville et des autres établissements publics; enfin les contributions à certaines charges communes au Borough et au Comté. Les recettes sont fournies, en premier lieu, par les biens et les dota-

tions du Borough et par les taxes spéciales que les intéressés paient pour certains services, tels que l'éclairage, la distribution de l'eau et l'écoulement des eaux ménagères; en second lieu, par des taxes générales dites *Borough-rate* ou *General-rate*, perçues sur les loyers, selon les formes que j'ai déjà indiquées pour le Comté, l'Union et la Paroisse.

Sous le rapport de l'organisation judiciaire, les Boroughs présentent trois catégories assez distinctes.

La première comprend les Boroughs de premier ordre, assimilés sous ce rapport aux Comtés et ayant une organisation aussi complète que ces derniers. Les juges des cours de Westminster (§ 59) y tiennent les assises deux fois par an, avec l'intervention d'un Sheriff élu chaque année par le conseil municipal. Les Quarter-sessions sont tenues par un *Recorder*, magistrat rétribué par le Borough, choisi par le souverain parmi les avocats ayant au moins cinq années d'exercice. Le Receveur est assisté par un agent salarié dit Clerk of the peace (§ 57). Les Petty-sessions sont tenues : soit par des Magistrates non rétribués, désignés comme ceux des Comtés, mais sans aucune condition de propriété immobilière, parmi les personnes notables résidant au Borough ou dans un rayon de 11,300 mètres; soit par des juges salariés dits *Stipendiary-magistrates*, institués par le souverain sur la proposition du conseil municipal. Dans les deux cas, le service des Petty-sessions est centralisé sous la direction des Magistrates par un Clerk to justices (§ 57). Les Stipendiary-magistrates ont, dans certaines villes, une origine assez ancienne; mais leur intervention s'est développée sous l'influence d'une loi de 1858 (21 et 22, Vict., c. 73). Un Coronér spécial, nommé par le conseil municipal, complète cette organisation de la justice criminelle. Quant à la justice civile, pour les intérêts inférieurs à 1,250 francs, elle est rendue par les

juges des Cours de Comté (§ 57) chargés du circuit où se trouve situé le Borough; la ville de Manchester et quelques districts de Londres sont, comme on l'a remarqué ci-dessus (§ 57), les seules cours où l'un des juges de Comté reste en permanence.

Les Boroughs de la seconde catégorie ne sont, pour les assises et les Quarter-sessions, qu'une dépendance du Comté. Les Petty-sessions y sont tenues selon l'une ou l'autre des formes décrites pour la première catégorie. Conformément à d'anciens usages précisés en 1821 (1 et 2, Geo. IV, c. 63), les Magistrates du Comté peuvent y intervenir.

La troisième catégorie de Boroughs rentre complètement, même pour les Petty-sessions, dans l'organisation judiciaire du Comté; et elle se trouve à cet égard dans la situation d'un simple district rural.

Indépendamment des Boroughs où tous les habitants sont tenus, par la coutume et par la loi, de pourvoir aux intérêts communs, il existe en Angleterre beaucoup de populations agglomérées, constituant parfois des villes considérables dont les habitants restaient placés jusqu'à ces derniers temps sous le régime des Paroisses rurales, et étaient seulement tenus de contribuer aux dépenses communes de la Paroisse, de l'Union et du Comté. Ces agglomérations urbaines n'étaient cependant pas dépourvues des avantages résultant d'une entente commune sur le nivellement, le pavage, l'éclairage, le nettoyage et le drainage des rues, et sur une multitude d'autres intérêts collectifs provenant de la contiguïté des maisons. Des usages locaux, créés par l'accord des tendances privées vers la décence, la propreté et le confort, ont assuré à beaucoup de villes placées dans cette condition, une partie des avantages conférés aux Boroughs par le régime de la communauté forcée. Toutefois, ces usages autorisent des résistances individuelles

que la loi s'applique à vaincre depuis 1848, en conciliant dans une juste mesure le droit de propriété et l'intérêt public. Deux lois principales, complétées et amendées par une multitude de lois secondaires, ont, sous ce rapport, ouvert pour l'administration anglaise une ère vraiment nouvelle.

La première loi rendue en 1848 (11 et 12, Vict., c. 63), dite acte de la salubrité publique (*Public health act*) établit une commission centrale (*General board of health*) ayant le pouvoir, sauf approbation du Conseil (§ 60) ou confirmation du Parlement, de mettre la loi en vigueur, sur la requête du dixième des contribuables, dans toute localité où les rapports du Registrar-general (§ 56) constatent une mortalité de 23 pour 1,000. En vertu de cette approbation, on établit des comités locaux de salubrité (*Local boards of health*) qui, dans les Boroughs se confondent avec le conseil municipal, et ailleurs sont élus par les contribuables. Les comités de salubrité interviennent selon des conditions, fixées par la loi, en ce qui concerne les dépendances insalubres des habitations, l'écoulement des eaux ménagères et des eaux pluviales, le nivellement, le pavage et le nettoyage des rues, la surveillance ou l'interdiction des établissements et usages nuisibles au public, les distributions d'eau, l'éclairage public, les abattoirs, les logements en garni au jour ou à la semaine, les caves et les dépendances insalubres des maisons, les lieux publics de récréation, les maisons pour le dépôt temporaire des morts et les cimetières. Ces mêmes comités ont tous les pouvoirs nécessaires pour accomplir leur mission, notamment pour acheter, vendre, échanger ou louer des terrains; pour ordonner, asseoir et lever les taxes nécessaires; pour emprunter en donnant ces taxes pour garantie, et pour faire des règlements dans les limites de leurs attributions.

La seconde loi, dite *Local government act*, a été ren-

due en 1838 (21 et 22, Vict., c. 98); elle a coordonné tous les amendements apportés à la première pendant les dix années précédentes. Complétée et amendée elle-même chaque année, elle établit un système général d'administration pour les populations agglomérées. Elle offre deux avantages essentiels : elle dispense les localités des frais considérables que celles-ci avaient à supporter lorsque, voulant pourvoir à un intérêt commun, elles devaient obtenir un acte spécial du Parlement¹; elle leur laisse toute liberté pour conserver l'indépendance propre au régime rural, ou pour adopter, en tout ou en partie, le régime urbain.

Ce système de gouvernement local peut être appliqué ; par décision du conseil municipal, à un Borough ; par le comité local de salubrité, dans les lieux où ce service a été créé ; par résolution de la majorité des propriétaires et des contribuables, aux Paroisses et aux Unions qui n'ont point institué un comité local. Enfin, s'il s'agit d'une circonscription non instituée par la loi, c'est-à-dire sortant du cadre des Boroughs, des Unions et des Paroisses, le secrétaire d'État de l'intérieur peut accorder l'autorisation, sur le vu d'une pétition signée par la dixième partie des propriétaires et des contribuables.

Comme je viens de le dire, l'application du nouveau régime est naturellement confiée aux conseils municipaux et aux comités locaux de salubrité, partout où ces autorités existent ; ailleurs elle est attribuée à une commission élue par les propriétaires et les locataires ayant les uns et les autres de 1 à 6 voix, selon que la rente de la propriété varie de 1,250 francs à 6,250 francs. Le pro-

1. Pour obtenir un acte du Parlement autorisant une distribution d'eau ou tout autre établissement d'intérêt public, une ville ne pouvait autrefois dépenser moins de 40,000 fr. ; la dépense était plus lourde encore pour un acte d'incorporation. Les lois que je viens de signaler pourvoient suffisamment aux besoins de la majeure partie des populations urbaines ; en sorte que, depuis 1833, trois villes seulement ont été élevées au rang de Borough.

priétaire qui occupe lui-même sa propriété a double vote. Ce régime, combiné avec les lois spéciales antérieurement rendues dans l'intérêt de la police et de la salubrité des Paroisses, a parfaitement résolu le problème du gouvernement local, qui consiste à assurer la plus grande somme possible d'avantages naissant de la communauté, avec la moindre somme de contrainte individuelle. Un résumé sommaire donnera une idée des attributions conférées à la commission constituée, sous les diverses formes indiquées ci-dessus, pour les principaux services auxquels il leur importe de pourvoir.

Pour l'administration de la voirie, la commission locale entretient et améliore les voies anciennes, et entreprend toutes les créations de voies publiques nouvelles que le service comporte, en se soumettant à l'obligation d'avoir l'assentiment de la majorité des propriétaires et des contribuables ¹, d'acquérir de gré à gré les terrains nécessaires, ou d'obtenir du Parlement un acte d'expropriation contre les propriétaires récalcitrants. En ce qui concerne les voies ouvertes par des particuliers, la commission locale prescrit, et au besoin exécute d'office, tous les travaux nécessaires à la salubrité. La commission est en outre chargée d'une multitude d'attributions. Elle établit, avec l'autorisation du secrétaire d'État de l'Intérieur, des parcs et des jardins publics. En se concertant avec les commissaires des routes à péage, elle prend à sa charge l'entretien des portions de route comprises dans la circonscription; et elle en recule les barrières de péage, afin d'assurer à ses administrés les avantages d'une circulation libre et gratuite. Elle prend, sous les réserves ci-dessus rappelées, toutes les décisions relatives aux alignements. Enfin, au moyen d'une pro-

1. Le lecteur remarquera que cette condition est toujours implicitement remplie dans le régime local de l'Angleterre, où les autorités sont élues par les contribuables eux-mêmes, habituellement pour une année, et rarement pour un délai supérieur à trois ans.

cédure expéditive, elle déclare voies publiques des voies jusque-là privées, s'il n'y a pas opposition de la part des intéressés.

Pour la police de la voirie, la commission a le pouvoir de maintenir sur les voies publiques la liberté de circulation ; et elle y fait régner la propreté, l'ordre, la décence et la sécurité. A cet effet, elle entreprend aux frais de la communauté les water-closets et autres établissements nécessaires au public ; elle exécute, en régie ou avec le concours d'entrepreneurs, le nettoyage des voies publiques ; elle distribue, moyennant une légère redevance, les licences dont doivent être pourvus les propriétaires et les cochers de voitures publiques ; et elle frappe toutes les catégories de délinquants des pénalités fixées par la loi.

Pour la police des constructions, au point de vue de la sécurité et de la salubrité, la commission a des pouvoirs fort étendus. Elle fixe par des règlements les conditions à observer ; elle contrôle les plans des bâtisses et ordonne au besoin la démolition de celles qui se trouvent en contravention. Elle surveille surtout la construction des dépendances insalubres des maisons ; elle prescrit, pour ces dépendances, des établissements séparés dans les fabriques où sont admises plus de vingt personnes des deux sexes. Elle ordonne, et au besoin exécute aux frais des propriétaires, la construction d'égouts et de drains pour l'écoulement des eaux et des liquides de toutes sortes. Elle surveille les constructions délabrées et en prescrit, selon les cas, le nettoyage, le blanchissage à la chaux, la consolidation ou la destruction. Elle interdit, sous certaines réserves, l'habitation dans les caves ou dans les lieux souterrains. Elle exerce directement, ou au moyen d'inspecteurs choisis par elle, cette surveillance ; elle peut pénétrer dans les habitations, après un avis donné 24 heures à l'avance, ou même sans avis, sauf recours des visités devant les Ma-

gistrates, si elle croit devoir écarter cette formalité. Comme pour toutes les attributions qui précèdent ou qui suivent, elle peut infliger aux délinquants des amendes qui atteignent ou dépassent 500 fr., et qui croissent en outre avec la durée de la contravention ou du délit.

Dès l'année 1851, une loi dite *Common lodging houses act* (14 et 15, Vict., c. 28) avait organisé dans les villes manufacturières la surveillance et l'amélioration des logements loués en garni au jour ou à la semaine. Cette surveillance est devenue l'une des attributions habituelles des commissions locales.

Pour la police des établissements incommodes ou insalubres, la commission a également de grands pouvoirs. Elle interdit au milieu des habitations agglomérées le séjour des porcs et autres animaux domestiques, les dépôts d'os, de peaux et autres matières donnant des émanations malsaines ou désagréables, les abattoirs, les fonderies de suif, les fabriques de savon, de noir animal et de produits chimiques. Elle fait des règlements que doivent observer ceux de ces établissements qu'elle autorise ou qu'elle ne peut interdire. Des inspecteurs nommés par elle veillent à l'exécution de ces règlements, en visitant régulièrement les lieux suspects et même les boutiques consacrées à la vente de la viande et des autres denrées servant à la nourriture de l'homme. Elle saisit les objets malsains, falsifiés ou corrompus, pour les soumettre au Magistrate; et dans le cas où il approuve la saisie, elle détruit les objets et impose de fortes amendes. Enfin elle établit, au besoin, des abattoirs construits et exploités en régie ou donnés à bail par la communauté.

L'éclairage et le guet de nuit peuvent être depuis longtemps établis dans toutes les localités qui déclarent adhérer, moyennant certaines formalités, à la loi de 1830 (11, Geo. IV, et 1, Will, IV, c. 27), amendée par celle de 1834 (3 et 4, Will. IV, c. 90). Depuis la réforme

de la police des Comtés, le guet de nuit a été rattaché à ce service. Les frais, lorsque le service est organisé en régie, sont recouvrés au moyen d'une taxe (*Lighting-rate*) qui ne peut excéder 2 et demi pour 100 du loyer, qui est fixée par l'assemblée des contribuables et qui est perçue selon les règles adoptées pour les autres taxes locales. Les commissions de gouvernement local, dès qu'elles sont instituées dans une localité pourvue d'un tel service, en prennent la direction.

Pour les distributions d'eau, la commission locale a le pouvoir de traiter avec un entrepreneur, ou de faire elle-même l'entreprise avec l'approbation du secrétaire d'État de l'intérieur; et elle est autorisée à faire passer les conduites souterraines dans les propriétés non bâties. Elle oblige chaque propriétaire de maison habitée à prendre un approvisionnement d'eau en rapport avec son loyer, et de payer en conséquence une taxe (*Water-rate*). La portion de la dépense annuelle qui n'est pas couverte par cette taxe est prélevée sur le produit de la taxe générale perçue dans la circonscription qui profite de ce service.

Les foires et marchés ne peuvent être tenus dans une localité qu'en vertu d'un usage traditionnel, ou par concession du souverain : la législation qui s'y rapporte a été revue en 1847 (10 et 11, Vict., c. 14). La commission est chargée de la surveillance ou de l'administration, dans le cas où le marché a été établi aux frais de la communauté. Les autorités locales sont, en fait, peu disposées à accueillir les demandes ayant pour objet d'établir de nouvelles foires et de nouveaux marchés, parce que ces créations profitent surtout aux tavernes et aux autres débits de boissons; mais elles voient avec plaisir que la responsabilité des refus soit rejetée sur les agents du souverain. Je ne saurais trop signaler ce détail comme exemple du bon sens avec lequel les Anglais savent tempérer dans l'application les meilleurs princi-

pes (§ 61). On ne peut restreindre plus judicieusement les libertés de la vie privée et les pouvoirs du gouvernement local.

Pour les bains et lavoirs publics, la commission locale a charge de les établir et de les administrer. Ce service est réglé par une loi de 1846 (9 et 10, Vict., c. 74), amendée par une loi de 1847 (10 et 11, Vict., c. 61), et par plusieurs articles de la loi de même année, dite *Towns improvement clauses act* (10 et 11, Vict., c. 34).

En ce qui concerne les incendies, la commission locale est chargée de les conjurer autant que possible en surveillant les nouvelles constructions; elle prend, en ce qui concerne les maisons bâties, toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou éteindre les feux de cheminée; elle organise à cet effet le service des pompes à incendie.

Pour les horloges publiques, la commission est autorisée à les établir et à les tenir en bon état d'entretien.

La police des cimetières a été améliorée en 1847 par une loi spéciale (10 et 11, Vict., c. 65) amendée elle-même par celle qui, l'année suivante, a constitué le service de la salubrité et par plusieurs lois postérieures. Les commissions locales, partout où elles s'établissent, sont chargées de cette attribution.

§ 59

APERÇU DES RÉGIMES PROVINCIAUX D'ANGLETERRE, D'ÉCOSSE ET D'IRLANDE

Le gouvernement des Paroisses, des Unions, des Comtés et des Boroughs, est loin d'être le même dans toutes les parties des Îles Britanniques; en Écosse, il a plus d'individualité et d'énergie qu'en Angleterre; en Irlande règne un ordre de choses opposé. A ce point de vue, ces trois anciens royaumes offrent des différences non

moins prononcées que celles qui se maintiennent entre les grandes provinces de l'Autriche, de la Prusse, de l'Italie et de l'Espagne. Ces différences sont elles-mêmes une conséquence naturelle de la diversité des coutumes, des mœurs et des lois propres aux trois royaumes; et, bien qu'elles s'atténuent peu à peu par le rapprochement des hommes, elles se révèlent encore chaque année, par les nombreuses lois que le Parlement rédige séparément pour chacun d'eux. Le caractère provincial est encore fortement accusé par trois systèmes judiciaires qui, nonobstant certaines analogies de noms, sont loin d'être identiques; par trois systèmes d'universités qui conservent fermement leurs vieilles traditions; enfin, par trois administrations établies à Londres, à Edimbourg et à Dublin, chargées de contrôler les gouvernements locaux ou de centraliser plusieurs de leurs actes.

Je m'écarterais du but de cet ouvrage en reproduisant, pour l'Écosse et l'Irlande, les particularités que je viens d'exposer pour l'Angleterre : je signalerai suffisamment les caractères généraux des trois provinces en décrivant les services centralisés dans les trois capitales.

La principale institution provinciale de l'Angleterre est celle de la justice : elle comprend à la fois les cours qui siègent exclusivement à Londres et celles qui opèrent successivement dans les localités d'après l'admirable système des circuits.

En tête de la première catégorie se trouve la cour de Chancellerie (*High court of Chancery*) qui, dans la hiérarchie des institutions judiciaires, ne le cède qu'à la chambre des pairs (*House of Lords*), suprême cour d'appel, en certains cas spéciaux, pour l'ensemble du Royaume-Uni. Dans sa juridiction ordinaire, la cour de Chancellerie juge, selon la coutume et la loi écrite interprétées par la jurisprudence, certaines affaires concer-

nant les fidéicommissaires (*Trustees*), ayant charge de biens pour diverses personnes, les banqueroutiers, les aliénés, les idiots et les établissements charitables. Dans sa juridiction extraordinaire, elle est constituée en cour d'équité ; et elle juge selon les indications de la conscience et selon l'esprit de la loi, dans les cas où celle-ci ne prononce pas formellement. Elle est présidée par le Grand chancelier, le premier officier judiciaire de l'État, président de la chambre des pairs, chargé de signer les commissions des Magistrats (§ 57), tuteur des mineurs et des aliénés, surintendant général des établissements charitables. La cour de Chancellerie comprend en outre 6 magistrats, le *Master of the Rolls*, 2 *Lords justices* et 3 *Vice chancellors*.

Le comité judiciaire du conseil privé, ayant à sa tête le lord président de ce conseil (§ 60), et composé en grande partie de grands dignitaires et de magistrats de hautes cours, juge en appel les causes ecclésiastiques, celles de la marine et des colonies ; il peut, dans les conditions définies par la loi, augmenter la durée des brevets d'invention.

La cour de l'Échiquier (*Exchequer chamber court*) révisé, selon la loi et la coutume, les jugements des trois hautes cours dont il sera question plus loin ; et elle est tenue alors par les juges des deux cours qui n'ont point rendu le jugement attaqué. Elle discute aussi, avant les jugements à rendre par les trois cours, les questions qui offrent quelque difficulté spéciale, et qui lui sont soumises par les juges.

Parmi les institutions que fait éclore incessamment en Angleterre le désir d'améliorer l'organisation judiciaire et de satisfaire aux besoins de chaque époque, on peut encore citer : une cour d'appel, instituée en 1848 (11 et 12, Vict., c. 78) chargée de l'examen de cas réservés de justice criminelle : la cour d'appel en matière de banqueroutes (*Court of bankruptcy*) ; la cour de vérifica-

tion des testaments (*Court of probate*), qui a été instituée en 1857 (20 et 21, Vict., c. 77) à la place des anciennes cours ecclésiastiques, et qui agit en délivrant des pouvoirs (*Letters of administration*) aux exécuteurs testamentaires; la cour de divorce et de causes matrimoniales, instituée en 1857 (20 et 21, Vict., c. 85); la haute cour de l'amirauté jugeant surtout les questions de prises maritimes, selon la jurisprudence anglaise et le droit des gens; enfin diverses cours ecclésiastiques et la cour centrale criminelle de Londres, qui remplace les assises dans la Cité.

Les trois cours supérieures de la seconde catégorie siègent au palais de Westminster. Elles avaient autrefois des juridictions fort distinctes; mais elles ont toutes aujourd'hui, à quelques nuances près, les mêmes attributions. Chacune de ces cours dites *Queen's bench*, *Common pleas* et *Exchequer* est composée de cinq juges. Les juges des deux premières sont nommés *Justices*, et leurs présidents *Lord chief justice*. Les juges de la troisième se nomment *Barons of the Exchequer*; le premier juge, nommé *Lord chief baron*, préside en l'absence du chancelier de l'Échiquier (*Chancellor of the Exchequer*). La juridiction de ces trois cours s'étend à toutes les affaires qui ne sont pas jugées par les cours spéciales indiquées ci-dessus, ou par les nouvelles cours de Comté (§ 57); elle embrasse par conséquent les cas les plus nombreux de la haute justice civile et criminelle. Cette organisation donne aux justiciables la garantie, considérée comme indispensable par nos voisins, qui résulte de la concurrence de trois cours égales en rang. Elle n'exige qu'un petit nombre de juges, et elle permet par conséquent de toujours trouver des hommes dignes d'occuper ces hautes situations. Fondée sur le système des circuits qui impose de pénibles voyages, elle oblige les juges qui ont perdu l'activité physique à se démettre de leurs fonctions; et elle les soustrait ainsi au déplorable

régime des retraites imposées à raison de l'âge. Enfin elle met les services de ces juges éminents à la portée des intérêts locaux. La procédure civile ou criminelle est la même devant les trois cours, et je me bornerai à en citer les traits principaux.

En matière civile, le demandeur (*Plaintiff*) qui réclame une créance, une propriété ou une indemnité à titre de dommage, confie sa cause à un *Attorney*, sorte de procureur, faisant partie d'une corporation libre où chacun peut être admis, moyennant certaines formalités accomplies devant un officier public. L'*Attorney* commence l'action en obtenant de l'une des cours de Westminster une citation (*Writ of summons*) enjoignant au défendeur (*Defendant*) de comparaître. Ce dernier accepte la citation et la juridiction par un memorandum (*Appearance*). Le demandeur fait alors, par écrit, un exposé (*Déclaration*) de sa cause au point de vue du fait et du droit; et le défendeur y oppose une réponse (*Plea*) également écrite. Ces deux pièces forment le point de départ d'un échange de documents qui continue jusqu'à ce que, toutes les considérations inutiles étant écartées, les parties puissent mettre en relief les questions de fait ou de droit (*Issues in fact or law*) sur lesquelles elles restent en dissentiment. Les *Attorneys* dressent alors, avec les documents ainsi échangés (*pleadings*), des résumés (*Briefs*) où ces questions sont posées; et ils s'adjoignent un avocat (*Counsel* ou *Barrister*) qui plaide la cause, avec ou sans le concours des témoins, devant une cour d'assises déterminée, selon les cas, par le domicile du défendeur ou par certaines circonstances de l'affaire. Le jury ordinaire (*Petty-jury*), ou, avec l'accord des deux parties, un jury spécial de cinq membres nommé par le *Sheriff*, décide les questions de fait. Le juge décide les questions de droit et rend la sentence. La partie condamnée par un juge de l'une des cours peut se pourvoir en appel devant les deux autres.

au Grand-jury, composé de 23 personnes, qui décide à la majorité de 12 voix si le prévenu doit être mis en liberté ou doit être jugé. Dans le second cas, l'acte d'accusation est lu devant le prévenu avec mise en demeure (*Arraignment*), pour celui-ci, de déclarer s'il se reconnaît coupable, ou s'il entend plaider son innocence (*to plead guilty or not guilty*).

L'accusé, dans le premier cas, entend immédiatement sa sentence; dans le second cas, il comparait devant le juge assisté de 12 membres du Petty-jury, choisis en présence de l'accusé et après que celui-ci a exercé son droit de récusation. L'avocat choisi par la couronne s'occupe alors de soutenir l'accusation, sans jamais perdre de vue les égards dus à l'accusé. Et c'est ici le lieu de remarquer qu'un procès criminel est conduit en Angleterre avec des tendances fort différentes de celles qui se montrent dans quelques États du Continent. On n'y soumet jamais l'accusé à ces questions insidieuses qui rappellent à quelques égards les tortures physiques de l'ancien régime. Le juge se préoccupe moins de trouver un coupable que de fournir à un innocent le moyen de se disculper. L'accusé n'a point à prouver qu'il est innocent; c'est à l'accusation à établir qu'il est coupable. Il n'est point tenu de se défendre; mais il peut le faire en toute liberté en appelant au besoin des témoins à décharge. L'accusé n'est nullement obligé de répondre aux questions qui lui sont adressées; il peut même, sur l'observation bienveillante du juge, rétracter les déclarations qui le compromettent. L'avocat de la couronne expose d'abord les faits; l'accusé répond, aidé, s'il le désire, d'un avocat; et le juge résume impartialement les faits. Le Petty-jury entre alors en délibération; et, dès que l'unanimité des opinions s'est produite, il rend le verdict. L'avocat de la couronne ne réplique que dans le cas où l'accusé a fait comparaître des témoins, et a introduit par là de nouveaux faits dans la cause. Lorsque

le jury déclare l'accusé coupable, le juge prononce la peine portée par la loi. Dans beaucoup de cas, le souverain substitue à la peine de mort prononcée par le juge, celle de la servitude pénale (§ 57). Toutes les difficultés relatives à un point de droit, sont soumises à l'une des trois cours de Westminster prononçant en appel avec les cinq juges réunis.

Les assises sont tenues deux fois par an (Londres et le comté de Middlesex exceptés), dans chacun des six circuits anglais, par deux juges, et dans chacun des deux circuits gallois par un juge. La procédure des assises est dirigée, sous la surveillance des trois hautes cours, par un officier rétribué, de haut rang, dit *Clerk of assize*¹, aidé de plusieurs autres agents : parmi ces derniers se placent aux premiers rangs le *Deputy-clerk of assize*, l'*Associate*, le *Clerk of indictments* et le *Clerk of arraigns*. Plusieurs de ces dernières fonctions sont réunies en une seule main, pour les circuits, où les affaires sont peu nombreuses; tel est le cas, notamment, pour les deux circuits gallois.

En décrivant les institutions du gouvernement local de l'Angleterre, j'ai implicitement défini les principaux services établis à Londres pour les contrôler ou les diri-

1. Le mot *Clerk* n'a point d'équivalent dans la hiérarchie administrative de la France, parce qu'il y a un contraste absolu dans le principe des deux administrations (§ 63). On peut constater, en se référant aux paragraphes précédents, que ce titre est généralement accordé dans le Comté, l'Union et le Borough, au chef dirigeant un service spécial et limité, avec une autorité complète, en même temps qu'avec une responsabilité indéfinie devant le public, devant ses chefs immédiats et devant les tribunaux de droit commun qui le condamnent quand la réclamation est fondée. Un Clerk anglais, par cela même qu'il est responsable, est plus considéré que ne le sont chez nous les chefs de division, les directeurs et les autres agents supérieurs occupant les situations analogues; en sorte qu'avec moins d'attributions, et en présence de citoyens plus indépendants, l'administration anglaise a plus d'ascendant que les administrations du Continent, privées du prestige que peut seule conférer la réunion du pouvoir et de la responsabilité.

ger et pour en coordonner les résultats. Je n'ai donc qu'à rappeler ici les administrations centrales ayant pour objet les cours de Comté (§ 57), l'assistance des pauvres, l'enregistrement des mariages, des naissances et des décès, les services de la vaccine, des aliénés, de la police et de la salubrité. On peut encore citer beaucoup de commissiions spéciales centralisant à Londres le service de certains contrôles ou de plusieurs réformes, notamment la commission des institutions charitables (*Charity commissioners*), les bureaux d'enregistrement des sociétés de secours mutuels et des sociétés à responsabilité limitée.

Les institutions provinciales de l'Écosse se rapprochent beaucoup de celles que je viens de décrire pour l'Angleterre. Les unes, et à leur tête les institutions judiciaires, les corporations municipales et les coutumes locales, sont antérieures à l'acte d'union de 1707 et ne sont, à quelques modifications près, qu'un résumé de la tradition nationale ; la plupart des autres, émanées de l'esprit d'amélioration qui anime, surtout depuis 1830, le Parlement britannique ont été établies par des lois spéciales adaptées à des mœurs privées, à une organisation religieuse et à des institutions paroissiales fort différentes de celles de l'Angleterre. Enfin, la mise en œuvre d'institutions se fondant habituellement sur l'élection des contribuables et des corporations locales, est, en fait, exclusivement confiée à des indigènes, ce qui contribue encore à donner à l'ensemble une physionomie spéciale.

Il est à remarquer toutefois que les efforts consciencieux faits par gouvernement central, composé surtout d'agents anglais, pour conserver, dans l'ordre provincial, une vie distincte aux Écossais ont, en fait, abouti à rendre si intime l'union des deux races que, sur beaucoup de questions nationales, l'Écosse est en

quelque sorte plus britannique que l'Angleterre elle-même. Cette expérience offre un utile enseignement, surtout si l'on tient compte des passions qui divisaient encore les deux pays au moment (1603) où les deux couronnes furent réunies sur la tête de Jacques I^{er}, et même un siècle plus tard, lorsque fut accomplie l'union des deux royaumes. Elle réfute les doctrines de cette triste école politique qui prétend réduire une grande nation à deux seuls termes, l'individu et l'État. Aucun exemple ne prouve mieux que les nationalités vivaces se forment sans effort par la réunion de tous les liens qui attachent chaque citoyen à la famille, à la Paroisse, aux circonscriptions locales et à la province.

L'acte d'union, en 25 articles, de 1707 (6, Anne, c. 8), complété lors de la réforme parlementaire de 1832 (3 et 4, Will. IV, c. 65), se résume surtout dans les dispositions suivantes. Les deux royaumes réunis sous le nom de Grande-Bretagne ont un seul Parlement. L'Écosse y est représentée : à la Chambre des pairs par 16 membres élus par les descendants des anciens pairs écossais ; à la Chambre des communes par 53 membres élus, savoir : 30 par les 33 Comtés et 23 par les Boroughs. Il y a égalité de droits entre les citoyens des deux régions, uniformité dans les poids, mesures et monnaies, identité dans les lois régissant le commerce, la douane et l'exécise. L'impôt foncier est levé en Angleterre et en Écosse dans la proportion de 1,000 à 24. Les souverains, à leur avènement, jurent de maintenir sans altération l'Église presbytérienne et les quatre universités d'Écosse. Les coutumes, les lois et les institutions municipales de l'Écosse sont conservées ; le Parlement peut les modifier en vue de l'intérêt public ; mais les droits de propriété ¹ et les autres droits privés ne

1. C'est par suite de cette disposition que les substitutions perpétuelles, abolies par la loi en Angleterre, se maintiennent chez les Écossais (§ 54), qui n'ont point encore déclaré par les voies légales que cette abolition soit pour eux d'une utilité évidente.

peuvent être modifiés que pour l'utilité évidente du peuple écossais.

L'Église presbytérienne a seule une existence légale, assurée par les dîmes (*Tiends*). Chacune des 1,023 Paroisses, pourvue d'une habitation (*Manse*) pour le ministre, et d'une école, est, pour les intérêts spirituels, placée sous l'autorité de la *Kirk-session*, conseil composé du ministre, des ministres assistants et des *Elders* (anciens) élus par les fidèles. L'autorité constituante, qui remplace les évêques de la hiérarchie anglicane, est le *Presbytery*, comprenant le ministre et un Elder de chacune des 10 à 15 paroisses qui en dépendent; elle confère les ordres sacrés, et elle exerce sur le culte et sur l'enseignement primaire une haute direction. L'appel des décisions rendues par les 84 Presbyteries est soumis au jugement d'une assemblée générale et de 16 *Synods* constitués, ainsi que les Presbyteries, par voie d'élection.

Les cultes dissidents sont pratiqués librement comme dans le reste du Royaume-Uni : leur personnel est aujourd'hui plus nombreux que celui de l'Église officielle. En 1842, un schisme a séparé de cette dernière, sous le nom d'Église libre d'Écosse, près de la moitié des fidèles. Loin d'affaiblir les croyances, ces luttes intestines donnent au sentiment religieux une élévation et une énergie dont on ne saurait se faire aucune idée dans les États du Continent qui conservent, avec les religions d'État, les anciennes traditions d'intolérance.

Les Écossais tirent comme les Anglais leur principale force de l'usage intelligent de la Liberté testamentaire ; ils trouvent dans la fécondité des mariages le moyen de conserver les habitudes de travail chez les familles urbaines et les habitudes de résidence permanente chez les familles rurales. La coutume écossaise relève beaucoup, et plus encore que ne le fait la coutume anglaise, la condition du fermier : elle assimile un bail à une propriété immobilière et l'attribue par conséquent dans le régime

ab intestat (§ 54) à l'aîné des enfants. Plusieurs grandes propriétés des montagnes et des îles restent soumises à la Conservation forcée (§ 19), avec substitution perpétuelle à l'aîné des mâles. Ailleurs, et surtout dans la Basse-Écosse, le régime anglais prévaut habituellement avec ses excellentes races de fermiers et ses admirables exemples de grande et de moyenne culture. Les manufacturiers et les négociants de la Clyde et du Forth trouvent dans leurs abondantes mines de fer et de houille les moyens matériels de prospérité qui enrichissent l'Angleterre. Suivant des traditions déjà séculaires, ils luttent avantageusement contre leurs émules, et ouvrent incessamment de nouveaux marchés au commerce britannique. Ils ont commis la même faute que les Anglais en laissant développer le paupérisme : ils commencent à le guérir par les mêmes moyens et y opposent, en attendant, le palliatif de l'assistance forcée. Les régimes du travail et de l'association y sont, comme en Angleterre, essentiellement fondés sur la liberté. L'instruction primaire, solidement assise dans chaque Paroisse sur l'Église établie, est partout libéralement dotée par les familles et mise à la portée de tous les pauvres par la sollicitude des Kirk-sessions et des corporations municipales. L'instruction supérieure, confiée à des établissements privés, a pour couronnement les universités libres d'Édimbourg, de Glasgow, de Saint-Andrew et d'Aberdeen.

L'administration locale est confiée à des fonctionnaires qui, avec des noms plus ou moins analogues à ceux des fonctionnaires anglais, ont des attributions assez différentes. On retrouve encore ici le Lord-lieutenant, le Sheriff et les Magistrates ; mais les fonctions administratives que ces derniers exercent en Angleterre sont attribuées en Écosse à des commissaires civils spéciaux, composés de tous les propriétaires fonciers ayant 2,500 fr. de revenu, dits Commissaires des subsides (*Commissioners of supply*). L'Écosse est moins portée

que l'Angleterre à la centralisation : en présence des tendances imprimées au Parlement britannique par les événements de 1830 et de 1848, elle garde évidemment avec plus de fermeté les habitudes du gouvernement local. Les dispositions libérales de l'acte d'Union offrent donc maintenant un moyen de conservation à la vieille constitution de l'Angleterre. Cet exemple ne saurait être trop médité par les grands États qui, ayant commis la faute de s'annexer certaines provinces jusqu'alors indépendantes, tendraient en outre à les priver de leurs franchises locales.

En Écosse, l'assistance obligatoire de certaines catégories de pauvres remonte à une époque déjà ancienne ; elle n'a été formellement généralisée, d'après le principe anglais, qu'en 1845 (8 et 9, Vict., c. 83). Les Poorhouses d'Édimbourg, de Glasgow et des districts manufacturiers, offrent la plus grande analogie avec les Workhouses de l'Angleterre ; mais les secours à domicile y sont plus libéralement accordés. Dans les districts ruraux éloignés des manufactures, les demandes d'assistance se resserrent maintenant plutôt qu'elles ne se développent.

Le service organisé par la loi de 1845 comprend : 1° une commission centrale siégeant à Édimbourg, dite *Board of supervision for relief of the poor*, composée de 9 personnes, savoir : 3 membres (dont un rétribué) nommés par la Reine, les Sheriffs de 3 Comtés recevant chacun une indemnité de 2,500 fr., les deux lords-Provosts (maires) d'Édimbourg et de Glasgow et l'Attorney-general d'Écosse ; 2° deux fonctionnaires dits General-superintendants payés 7,500 fr. et 10,000 fr., nommés par le Board of supervision et centralisant la surveillance ; 3° enfin, dans chaque Paroisse ou Union de paroisses, une commission dite *Board of managers of the poor*, chargée de distribuer les secours. Cette commission joue à peu près en Écosse le même rôle que le Board of guardians en Angleterre, et elle est élue chaque année par

les contribuables. Comme en Angleterre, les électeurs se groupent en six classes, et disposent d'une à six voix d'après une échelle de loyers correspondant à des différences de 500 francs. Le contribuable, qui est en même temps propriétaire et occupant d'un bien, a double vote, sans que le nombre des voix puisse dépasser six. Le nombre des membres ainsi nommés est fixé par le Board of supervision, en raison de l'importance de chaque service, et ne peut excéder un maximum de trente. Dans les Paroisses rurales, la Kirk-session désigne en outre six membres dans son propre sein. Dans les villes, cette adjonction est de 4 membres¹ choisis, moitié dans le conseil de ville (*Town-council*), et moitié dans la Kirk-session.

Diverses combinaisons sont adoptées, selon les traditions locales, pour asseoir la taxe des pauvres; elles reposent principalement sur deux impôts. Le premier porte sur les revenus de toute sorte supérieurs à 750 fr.; le second, payé moitié par le propriétaire et moitié par le tenancier, porte sur tous les loyers d'immeubles excédant 500 fr. La taxe des pauvres s'est élevée en Ecosse, pendant l'exercice 1856-1857, à 15,690,000 fr.

L'enregistrement des mariages, des naissances et des décès, placé depuis 1854 (17 et 18, Vict., c. 80) sous l'autorité d'un Registrar-general (§ 56) établi à Édimbourg, est organisé à peu près sur les mêmes bases qu'en Angleterre.

Une haute cour civile (*Court of session*) composée de 13 juges, et une haute cour criminelle de 6 juges (*High court of justiciary*), siégeant toutes deux à Édimbourg, jouent dans le système judiciaire de l'Écosse le même rôle que les trois Cours de Westminster dans le système anglais. Comme ces dernières, elles étendent leur action à toutes les localités au moyen du régime des circuits.

1. Rapport belge, déjà cité (§ 83).

Les juges des cours inférieures sont : 1° les *Sheriffs*, magistrats salariés, assistés par de nombreux substituts, ayant conservé une juridiction assez étendue, plutôt civile que criminelle, qui n'est plus exercée en Angleterre par les magistrats du même nom ; 2° les *Bailiffs*, choisis dans le sein des conseils municipaux, qui exercent sur les populations urbaines une juridiction civile et criminelle analogue à celle que les *Sheriffs* exercent dans les Comtés ; 3° les *Magistrates*, dont la juridiction ne s'étend qu'aux menus délits locaux. Les appels sont soumis aux deux Cours supérieures d'Édimbourg : on ne peut appeler des décisions de celles-ci qu'à la Chambre des pairs (§ 60).

La police du Comté, des *Boroughs* et des *Paroisses* est placée sous la direction d'une commission spéciale, composée d'un certain nombre de *Commissaires des subsides*, du Lord-lieutenant et du *Sheriff*, ou de leurs substituts. La commission de police nomme les *Constables* de toutes catégories et fixe leurs honoraires. L'État accorde une subvention aux Comtés qui veulent bien organiser ce service selon les règles qu'il recommande.

Les prisons, organisées depuis 1839 d'après le système de la séparation des détenus, et du travail obligatoire, sont placées sous la haute direction d'une commission (*General prison board*) siégeant à Édimbourg. Cette commission administre directement la prison centrale de Perth et surveille les autres prisons que régissent des comités locaux nommés par les commissaires des subsides et par les conseils municipaux. Ces comités donnent à beaucoup de gens de bien l'autorité nécessaire pour améliorer la condition physique et morale des détenus, selon les inspirations de l'esprit chrétien, et avec l'efficacité propre à l'initiative individuelle. Aucune institution ne démontre mieux par ses résultats la supériorité du gouvernement local de la Grande-Bretagne, sur les institutions analogues des grands États du

Continent. Les frais des prisons sont supportés par les Comtés, par les Boroughs et même par l'État qui accorde quelques subventions.

Le service des ponts et chaussées est plus compliqué en Écosse qu'il ne l'est en Angleterre. Des difficultés spéciales, opposées par un sol plus montagneux et moins peuplé, y rendent le gouvernement local moins fécond. Les routes créées et entretenues par les Paroisses sont relativement moins étendues; et il en est de même des Turnpike-roads. Beaucoup de routes dites *County-roads* sont entretenues aux frais des Comtés. Enfin, des routes dites *Parliamentary-roads* ont été créées dans les montagnes au siècle dernier, par les mêmes motifs qui ont fait établir plus récemment, dans l'ouest de la France, les routes stratégiques; elles sont aujourd'hui entretenues à frais communs par les Comtés et par l'État. L'opinion publique incline en Écosse à centraliser le service des routes paroissiales, et à subvenir à leur entretien au moyen d'une taxe assise sur les animaux de trait.

La milice, fixée à 10,000 hommes pour l'Écosse entière, et la Yeomanry sont placées sous la direction des Lords-lieutenants; et elles sont au surplus organisées comme en Angleterre. Il en est de même des autres institutions locales: ainsi le service des aliénés est mis sous la haute surveillance des membres d'une commission centrale, dits *Commissioners in lunacy*; le service des poids et mesures est confié à des inspecteurs nommés par les Commissaires des subsides; enfin la gestion financière est la principale attribution de ces mêmes commissaires secondés, comme les Magistrates anglais, par des agents spéciaux.

L'histoire de l'Irlande, mieux encore que celle de l'Écosse, prouve que le plus sûr moyen de consommer l'union de deux peuples est d'assurer à tous les citoyens,

sans arrière-pensée, une complète égalité de droits politiques, en respectant les coutumes et les mœurs. L'Angleterre, après avoir suivi pendant des siècles une conduite opposée, après avoir tenté de dompter l'Irlande en la soumettant à une oppression cruelle, n'a réussi qu'à y perpétuer les antipathies nationales. Les haines s'effacent, au contraire, depuis que cette province participe davantage aux bienfaits du droit commun; elles prendront fin lorsque les derniers vestiges de l'ancienne persécution auront disparu, et notamment lorsque l'organisation ecclésiastique y sera enfin conforme aux lois de la justice.

L'acte d'union arraché au parlement d'Irlande en 1800 et ratifié la même année par le parlement de la Grande-Bretagne (39 et 40, Geo. III, c. 67), porte qu'à partir du 1^{er} janvier 1801, les deux Îles sont réunies sous le nom de Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, et n'ont plus qu'un seul parlement. L'Irlande est représentée, à la Chambre des pairs, par quatre évêques anglicans pris, à tour de rôle, dans le corps des évêques d'Irlande, et par vingt-huit membres que nomment les descendants des anciens pairs irlandais. Elle est représentée à la Chambre des communes par cent membres, portés à cent cinq par la réforme de 1832 (2 et 3, Will. IV, c. 88 et 89); ces membres sont élus, savoir, soixante-quatre par les Comtés, trente-neuf par les Boroughs et deux par les universités.

L'égalité de droits, déjà proclamée sur plusieurs points par l'acte d'union, a été complétée et fécondée par plusieurs réformes ultérieures, notamment : en 1823 et en 1825 (6, Geo. IV, c. 79) par l'unification du système monétaire et du régime commercial; en 1829 (10, Geo. IV, c. 7) par l'émancipation des catholiques qui a mis fin aux incapacités légales pesant sur la population indigène; plus récemment enfin par une série de lois rendues de 1848 (11 et 12, Vict., c. 48) à 1860 (23 et 24,

Viet., c. 82), en vue de simplifier les formalités gênant la transmission des propriétés hypothéquées, et surtout de favoriser, par l'institution d'une cour spéciale (*Landed estates court*), des améliorations agricoles fondées sur une meilleure répartition de la propriété et des fermages.

L'autorité royale est déléguée en Irlande à un Vice-roi qui tient une sorte de cour à Dublin, et qui exerce dans toute sa plénitude le pouvoir exécutif, y compris le droit de gracier les condamnés, de suspendre l'*Habeas corpus* (§ 54) et de proclamer la loi martiale. Le Vice-roi est assisté d'un *Lord-chancellor*, d'un *Attorney-general*, d'un *Solicitor-general*, et d'un secrétaire en chef (*Chief-secretary*), haut fonctionnaire, membre de la Chambre des communes, qui contrôle l'administration civile du pays, comme le fait le secrétaire d'État de l'intérieur (§ 60) pour l'Angleterre et l'Écosse.

Les 32 Comtés, subdivisés en districts dits *Baronies*, comprennent environ 2,400 Paroisses; ils sont dirigés et administrés par des Lords-lieutenants, des Sheriffs, des Magistrates, des Grand-jurys, des Petty-jurys et des Corouers. Dix Boroughs de premier rang sont pourvus de maires, d'Aldermen, de simples conseillers municipaux, de Recorders et de Stipendiary-magistrates. Ces diverses autorités locales, malgré l'identité des noms, ont souvent des attributions assez différentes de celles qui ont été indiquées pour l'Angleterre. La particularité la plus curieuse qu'il y ait lieu de signaler à ce sujet est la tradition déjà ancienne qui confère au Grand-jury les pouvoirs administratifs exercés, en Angleterre, par les Magistrates en Quarter-session, et, en Écosse, par les Commissioners of supply. La différence est, au reste, plus nominale que réelle, puisque les trois corps administratifs se trouvent également composés des principaux propriétaires fonciers du Comté.

L'Église anglicane avec sa hiérarchie d'évêques et de chanoines étend sur toute l'Irlande son culte officiel

(§ 54), bien qu'elle ait à peine pour adhérent le quart de la population ; elle est encore richement dotée avec la dime perçue sur la totalité des biens. Jusqu'à la réforme de 1833 (3 et 4, Will. IV, c. 37), qui a fait cesser cet abus, chaque Vestry paroissial, où l'on ne faisait entrer que des anglicans, avait le pouvoir d'imposer la taxe d'église (§ 55) à la majorité composée de catholiques. Quand on se reporte par la pensée aux persécutions religieuses qui ailleurs ont fait disparaître tant de cultes opprimés, on ne saurait trop admirer le courage avec lequel les catholiques irlandais ont conservé une croyance si nuisible à leurs intérêts temporels. Il faut signaler aussi l'esprit d'équité avec lequel les protestants anglais ont déjà accordé, sans y être absolument contraints par la force, une justice partielle aux opprimés. Jusqu'à ce jour, le clergé catholique ne subsiste que par des contributions volontaires : tout Irlandais, quelque pauvre qu'il soit, tient à honneur¹ de remplir ce devoir ; nul exemple ne démontre mieux que le régime le plus favorable au maintien des croyances est celui où la religion n'attend rien de l'impôt, et où l'aisance du clergé se fonde sur le dévouement des fidèles.

La loi inique qui, au commencement du XVIII^e siècle, soumettait les propriétaires catholiques au Partage forcé (§ 21), est depuis longtemps tombée en désuétude ; l'ancienne coutume (*Gavelkind*) qui, dans le régime ab intestat, partage également les biens entre les garçons, paraît se restreindre de plus en plus ; en sorte que la transmission de la propriété s'opère surtout selon la coutume dominante de l'Angleterre. Les maux résultant de l'absentéisme des propriétaires commencent à prendre fin, soit parce que la propriété passe en des mains plus dignes de la posséder, soit parce que l'attrait de la rési-

1. J'ai, par mon expérience personnelle, constaté que le plus sûr moyen de stimuler l'esprit de dévouement chez les domestiques irlandais, est de souscrire aux frais du culte de leur village natal.

dence se trouve accru par l'apaisement des haines politiques, soit enfin parce que le régime d'assistance légale, définitivement établi en Irlande, intéresse désormais chaque propriétaire à améliorer la condition physique et morale des populations. La vie rurale se constitue ainsi peu à peu sur les mêmes bases qu'en Angleterre et en Écosse. L'exploitation des mines, l'industrie manufacturière et le commerce commencent à mettre en œuvre d'excellentes conditions de prospérité. Enfin des subsides de l'État, employés avec intelligence par une commission spéciale (*Commissioners of national education in Ireland*), créent un bon système d'instruction publique et suppléent ainsi temporairement à l'impuissance de l'initiative individuelle.

En Irlande, le droit à l'assistance n'est pas absolu. La loi qui le consacre date de 1838 (1 et 2, Vict., c. 56); combinée avec les dispositions qui ont favorisé l'émigration des indigents, elle a modifié l'assiette de la propriété foncière; elle a organisé les travaux publics; enfin elle a réduit dans des proportions considérables le nombre des personnes plongées dans un état habituel de dénûment. Amendé et complété par plusieurs lois postérieures, le service de l'assistance comprend aujourd'hui : 1° une commission centrale composée de cinq membres siégeant à Dublin, dits *Poor law commissioners*, dont la direction s'étend à l'ensemble de la province, et dont les règlements sont exécutoires après avoir été approuvés par le Vice-roi; 2° des *Unions* dirigées chacune par un Board of guardians, composé habituellement de vingt à trente membres élus dans la circonscription, moitié par les Magistrats les plus imposés, et moitié par les occupants d'immeubles donnant au moins un revenu de 125 francs; 3° des districts électoraux, plus étendus que les paroisses rurales de l'Angleterre, formés, sans égard aux anciennes divisions administratives, sous la condition de réunir un certain nombre d'électeurs proprié-

taires ou tenanciers de biens taxés pour un revenu annuel de 500 francs. Les secours peuvent, selon la décision des Guardians, être donnés à domicile; en fait, ils sont presque exclusivement délivrés dans des Workhouses, organisés à peu près comme ceux d'Angleterre et d'Écosse; ils ne sont obligatoires qu'à l'égard des vieillards, des infirmes, des veuves ayant au moins deux enfants et des orphelins en bas âge. Les taxes imposées à chaque district électoral sont l'équivalent exact des secours que réclament ses indigents. La taxe fixée par les Guardians est levée par les percepteurs de Comté. Le montant de cette taxe pour l'Irlande a été, pendant l'exercice 1856-1857, de 18,430,000 francs. Dans ce total est comprise une taxe spéciale, qui ne peut excéder 2,4 pour 100 du loyer, et qui est levée dans certaines localités pour favoriser l'émigration des pauvres.

La réforme de l'état civil a été accomplie pour l'enregistrement des mariages, selon les formes adoptées en Angleterre et sous la direction d'un bureau central (*Registry of marriages*); elle paraît être en voie d'exécution pour les naissances et les décès qui, jusqu'à présent, ont été enregistrés par les ministres des différents cultes.

Une cour de Chancellerie composée de 7 juges, trois cours de 4 juges dites *Queen's bench*, *Common pleas* et *Exchequer*, complétées par une cour d'appel dite *Exchequer chamber court*, jouent dans le système judiciaire de l'Irlande le même rôle que les cours du même nom dans le système anglais. Trois cours spéciales, dites *Court of bankruptcy and insolvency*, *High Court of admiralty*, *Court of probate*, et des cours ecclésiastiques, augmentent cette similitude des deux régimes. La cour des propriétés foncières (*Landed estates court*), dont j'ai déjà parlé, établit seule une différence.

Les affaires civiles et criminelles les plus importantes sont jugées, avec le concours du jury et d'un fonctionnaire spécial nommé *Clerk of the crown*, par les 12 ma-

gistrats des trois hautes cours siégeant deux fois par an en six circuits; mais les autres, sans aucune intervention de tribunaux civils inférieurs, sont jugées par les Magistrates en Petty-session ou en Quarter-session. Chaque Comté a deux subdivisions, dans chacune desquelles les Quarter-sessions sont présidées par un magistrat salarié (*Chairman of quarter-sessions*). Ce magistrat, choisi par le Vice-roi dans l'ordre des avocats, juge seul les affaires civiles qui ne sont pas de la compétence des juges de circuit; il peut rendre un arrêt dans les affaires criminelles, alors même qu'aucun Magistrate n'est présent; il est assisté d'un fonctionnaire dit *Clerk of the peace*.

La police est exercée par des agents ayant, comme dans le reste du Royaume-Uni, le nom de Constables, avec une organisation toute spéciale. Ces agents ne sont point clairsemés sur la surface du pays et pourvus de simples baguettes; ils sont complètement armés et répartis en 1500 brigades environ, appuyées sur une forte réserve. Ils sont commandés par des inspecteurs relevant d'un inspecteur général. L'administration est concentrée dans les mains d'un receveur central et de bureaux (*Constabulary-office*) établis à Dublin. Tous les frais du service sont à la charge de l'État; cependant les Grand-jurys concourent de plus en plus au maintien de la paix publique en établissant, dans beaucoup de localités, aux frais des Comtés ou à frais communs avec l'État, des Constables spéciaux.

Le service des ponts et chaussées a une organisation particulière: les Paroisses n'y interviennent qu'exceptionnellement, et les anciennes Turnpike-roads ont été rachetées. Les constructions de routes sont faites en général, à frais communs et par moitié, par les Comtés et par les Baronies; l'entretien des routes et des ponts est habituellement à la charge des Baronies traversées. Les projets de routes, recommandés par les enquêtes locales et appuyés par les plans et les soumissions des entrepreneurs, sont

approuvés par les Grand-jurys, qui fixent la taxe correspondante et en ordonnent le recouvrement. La haute surveillance du service est exercée par un bureau central (*Board of public works*) établi à Dublin, et par des inspecteurs spéciaux.

Le Grand-jury dirige : le service des prisons, au moyen d'inspecteurs généraux et de commissions locales qu'il institue; le service des aliénés, au moyen de comités locaux; le service des poids et mesures, au moyen des Chief-constables préposés aux Petty-sessions; enfin l'ensemble du service financier, au moyen du trésorier et des percepteurs locaux. Ces attributions fort étendues exigent l'intervention d'un fonctionnaire spécial, secrétaire du Grand-jury, dont l'importance rappelle le Clerk of the peace des Comtés anglais.

§ 60

APERÇU DU GOUVERNEMENT CENTRAL DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE

Le pouvoir suprême dont procèdent toutes les autorités que je viens de décrire offre en principe deux divisions principales : le pouvoir législatif exercé concurremment par le Souverain et par les deux Chambres des pairs et des communes, assemblées en Parlement; le pouvoir exécutif exercé par le Souverain assisté de son Conseil. En fait, il y a unité de vues dans l'élaboration et dans l'exécution des lois, puisque les conseillers du Souverain ne peuvent remplir leur office que s'ils ont la confiance de la majorité du Parlement. Celui-ci n'est pas lié formellement par une constitution écrite : la déclaration des droits (*Bill of rights*) promulguée en 1689 (1, Will. et Mary, s. 2, c. 2) est le principal monument qui ait en partie ce caractère; et il est loin de comprendre tous les éléments essentiels du droit public.

rités locales précédemment décrites et d'une multitude de corps constitués; enfin par le contrôle de la presse périodique et des nombreuses réunions (*Meetings*), où se discutent les intérêts généraux et locaux du pays.

Le pouvoir parlementaire est encore plus tempéré dans la pratique par le respect de l'opinion publique : chaque membre en effet reste convaincu que sa mission consiste essentiellement à se rendre en toute circonstance l'interprète loyal de la volonté générale. Sous ce rapport, l'esprit du Parlement anglais contraste complètement avec celui qui a inspiré plusieurs assemblées fameuses du Continent. Ce contraste règne surtout dans les sentiments; et il se manifeste même par la disposition des lieux où s'opère le travail législatif.

Au palais de Westminster, les nombreux locaux (*Committee rooms*) consacrés, dans les deux chambres, à l'élaboration des lois, sont subdivisés chacun par une barre en deux sections : l'une est attribuée aux membres de la Chambre; l'autre est destinée à un public choisi, dont les conseils sont toujours réclamés avec sollicitude et écoutés avec déférence. Chaque membre, pénétré de son insuffisance et de celle de ses collègues, sait qu'on ne peut faire de bonnes lois qu'en recourant, pour chaque question spéciale, aux lumières de la partie compétente de la nation : il trouve donc tout naturel qu'on lui donne, en ce qui concerne les travaux législatifs, une coopération permanente. Le public, de son côté, apprécie l'intérêt et le devoir qui lui conseillent d'éclairer ses mandataires; il s'en trouve récompensé par l'influence légitime que ce genre de services attribue, dans l'opinion, aux citoyens les plus habiles et les plus éclairés. Et c'est surtout ce concours fécond d'aptitudes qui donne aux lois anglaises leur caractère pratique et qui conserve au Parlement sa popularité.

Sur le Continent, les assemblées parlementaires s'inspirent trop souvent d'un autre esprit : elles se per-

suadent volontiers qu'elles ont eu elles-mêmes le principe de la toute-puissance, et que le séjour dans un palais législatif confère à chaque membre la science infusée; il est fort rare qu'elles jugent opportun d'y admettre le public autrement que pour faire admirer leurs orateurs. On s'explique ainsi pourquoi l'ascendant de beaucoup d'assemblées a été éphémère, et pourquoi leur popularité a déchu d'autant plus vite qu'elles disposaient d'une autorité légale plus étendue.

En résumé, la puissance souveraine du Parlement britannique se fonde beaucoup plus sur cet admirable ensemble de traditions et de sentiments que sur la forme et le mécanisme des institutions que je vais sommairement décrire.

Le pouvoir souverain est, selon la coutume, attribué au plus proche héritier protestant ou, à défaut de mâle, à la plus proche héritière du dernier Souverain; mais ce droit d'héritage peut être limité ou modifié par le Parlement. Le devoir du Souverain est de gouverner le peuple selon la loi, de faire rendre la justice avec humanité, de maintenir la religion protestante et de conserver aux Églises établies d'Angleterre et d'Écosse leurs droits et leurs libertés. Sa principale prérogative est d'être irresponsable, le conseil des ministres (*Cabinet-council*) ayant à la fois la plénitude du pouvoir exécutif et le poids de la responsabilité. Des exemples nombreux prouvent même que le Souverain n'exerce pas une autorité complète sur sa maison (*Royal-household*), bien que celle-ci n'ait point une influence appréciable sur les affaires publiques. Cette maison comprend aujourd'hui quatre départements principaux, celui du *Lord-steward* avec 6 fonctionnaires, celui du *Lord-chamberlain* avec 37 fonctionnaires, celui du *Master of the horses* avec 12 fonctionnaires, enfin celui des dames de la Reine avec 31 personnes. A ces branches actives de la maison

se trouvent joints nominalement 6 grands offices dont trois sont héréditaires.

Les pairs sont institués par le Souverain, qui peut toujours les augmenter en nombre et les élever en dignité. Cette qualité est conférée, soit par lettres patentes limitant aux héritiers mâles la transmission du titre, soit par un *Writ of summons* admettant le droit des filles à défaut d'héritiers mâles. La Chambre des pairs se compose aujourd'hui de 457 membres parmi lesquels se trouvent compris 44 pairs laïques d'Écosse et d'Irlande nommés comme il a été dit précédemment, 30 membres ecclésiastiques, dits lords spirituels, archevêques ou évêques de l'Église établie d'Angleterre et d'Irlande, et 11 paires ayant le droit de faire occuper leurs sièges par des fondés de pouvoir. Un pair, en cas d'absence, peut également se faire représenter par un collègue dans les séances ; il peut protester par écrit, dans les registres de la Chambre, contre une décision du Parlement blessant ses convictions ; il est exempt de toutes les fonctions civiles, mais il peut exercer, partout où il se trouve, les fonctions de Magistrat ; il peut siéger, lorsqu'il a hérité du titre, dès l'âge de 21 ans ; il ne peut être jugé que par ses pairs ; enfin il a le droit d'obtenir audience du Souverain pour lui soumettre des observations sur des questions d'intérêt public.

La Chambre des pairs a deux attributions distinctes : comme autorité judiciaire, elle constitue la suprême cour d'appel du Royaume-Uni ; et elle exerce en outre une juridiction spéciale. Celle-ci a pour objet les divorces ; les élections contestées de membres écossais ; le jugement des pairs mis en accusation par un jury de pairs ; le jugement des membres de la Chambre des communes mis en accusation, par cette chambre, pour un crime n'entraînant pas la peine capitale. Comme autorité législative, elle prend part à l'élaboration des lois avec le

Souverain et la Chambre des communes. Les lois qui touchent aux privilèges de la Chambre des pairs doivent être élaborées et d'abord votées par elle ; elles peuvent être repoussées, mais ne peuvent être modifiées par l'autre Chambre.

Le privilège qui attribue le pouvoir législatif au hasard de la naissance est en opposition avec les tendances générales d'une constitution qui confie autant que possible les fonctions sociales aux plus dignes. Cependant toutes les classes s'accordent à penser que c'est là un contre-poids nécessaire au privilège qu'a la Chambre des communes de voter seule l'impôt. Elles savent aussi que la Chambre des pairs a souvent mis un frein aux envahissements des deux autres branches du pouvoir souverain, et qu'en fait elle a sauvé jusqu'ici les libertés publiques et privées.

Indépendamment de ces attributions positives, la Chambre des pairs remplit encore dans la constitution britannique une mission féconde : elle donne à l'autorité le moyen de stimuler par de hautes récompenses honorifiques les grands services rendus au pays. Ce stimulant a joué un grand rôle dans les succès récents de l'Angleterre ; et il s'en faut de beaucoup que la Chambre actuelle ne représente que les vieilles illustrations du pays. Sur 427 sièges laïques existant aujourd'hui, 44 seulement ont une origine antérieure au ^{xvii}^e siècle ; 53 ont été institués de 1600 à 1688 ; 113 de 1689 à 1789, et 220 depuis 1790. La pairie est à la fois un titre et une fonction ; elle donne par conséquent à la noblesse cette consistance réelle qui ne peut résulter que de l'accomplissement des devoirs publics.

La noblesse anglaise s'est trouvée par là dispensée de chercher une importance artificielle dans l'esprit de caste et dans les fonctions de la cour ; elle n'a point consenti, comme l'ont fait trop souvent les noblesses du Continent, à s'isoler au milieu des autres classes ou à

séparer ses intérêts de ceux de la nation; et par cette conduite intelligente elle a échappé à l'impuissance et au ridicule. Placée dans l'exercice de ses fonctions au contact des supériorités qu'une constitution libre fait incessamment surgir de tous les rangs de la société, elle ne peut se faire illusion sur les moyens d'influence propres à la civilisation moderne : elle se trouve ainsi stimulée à maintenir son illustration, non pas seulement par la transmission du sang, mais par celle de la vertu, du talent et de la richesse.

Une famille ne possède, en principe, qu'un titre et ne le transmet qu'à l'un des descendants : le futur héritier, dans la moitié environ des familles nobles, est autorisé par courtoisie (*by courtesy*) à porter un titre secondaire. Tous les autres enfants se confondent, avec leur simple nom de famille et sans aucune prétention à la noblesse, dans la masse de la nation. Ils contribuent naturellement par leurs alliances à étendre de proche en proche le patronage de la noblesse sur beaucoup de familles riches et influentes, en conjurant les dangereuses solutions de continuité et les ferments d'antagonisme que font naître ailleurs les prétentions de caste.

Séparée des autres classes par l'esprit peu sociable de la nation, la noblesse s'en rapproche journellement par l'exercice des magistratures et dans les réunions d'une multitude d'associations qui groupent des intérêts privés ou des efforts scientifiques et moraux (§ 46). Ces fréquents contacts sont recherchés : par les politiques dans l'intérêt de leurs candidatures, par les commerçants dans l'intérêt de leurs affaires, par toutes les classes dans l'intérêt du pays; et ils fournissent à l'opinion publique le moyen de classer chacun à son vrai rang. Ce besoin mutuel de rapprochement est tempéré dans une juste mesure par le sentiment des convenances : les hommes éminents mis en relief par les professions libérales ou enrichis par le commerce et l'industrie manu-

facturière, ne cherchent point, comme le faisaient en France au dernier siècle les hommes de lettres et les financiers, à se glisser dans la familiarité des grands. Ils restent dignement dans la société de leurs égaux; et ils ne tiennent nullement à honneur, comme le font encore nos bourgeois enrichis (§ 48), de donner leurs filles à des nobles sans fortune et sans talent.

La transition de l'une à l'autre classe se trouve établie par une petite noblesse dite *Baronetage*, conférée sans esprit de favoritisme et de coterie à tous ceux qui se placent, par des succès joints à une réputation intacte, à la tête de leur profession. Les *Baronets* sont institués par lettres patentes du Souverain : ils ne font point partie de la Chambre des lords; mais leur titre (*Sir*) est héréditaire de mâle en mâle.

La réserve prudente et la probité scrupuleuse que le gouvernement anglais apporte à la collation des titres, depuis que l'ancien esprit de cour a pris fin avec la dynastie des Stuarts, sont les plus fermes fondements de l'institution de la noblesse. Pour en donner la mesure, il suffit de constater que les deux subdivisions de la noblesse ne comprennent aujourd'hui que 1,672 personnes, savoir ¹ :

HAUTE NOBLESSE DITE PEERAGE :

Pairs d'Angleterre siégeant au Parlement :

princes du sang, 3 ; ducs, 20 ; marquis, 21 ; comtes, 131 ; vicomtes, 28 ;
barons, 224. 427

Pairs d'Écosse et d'Irlande : marquis, comtes, vicomtes et barons qui ne siègent

A reporter. 427

1. Tous les nombres du tableau suivant ont été calculés d'après les listes nominatives, fort détaillées, insérées dans l'almanach dit *British imperial calendar*, pour l'année 1863.

<i>Report.</i>	427
point au Parlement, et dont le nombre décroît peu à peu par l'admission dans la catégorie précédente et par l'extinction des familles.	120
Fils aînés de pairs portant, par courtoisie, les titres de marquis, comte, vicomte et baron.	276
PETITE NOBLESSE DITE BARONETAGE.	849
Total.	1,672

Les ordres de chevalerie sont en Angleterre, comme dans les autres États européens, le complément naturel de la noblesse: ils sont conférés dans l'intérêt public à l'élite de la nation et restent ainsi un stimulant actif pour le dévouement et pour les grandes actions; mais ici les titres ne sont plus héréditaires. Le nombre des titulaires met encore ici en relief la sage réserve du gouvernement.

Ordre de la Jarretière, fondé en 1350 pour le Royaume-Uni	25
Ordre du Chardon, fondé en 1540 pour l'Écosse	16
Ordre de Saint-Patrick, fondé en 1783 pour l'Irlande.	22
Ordre de S ^t -Michel et de S ^t -George, fondé en 1818 pour Malte et les îles Ioniennes. . .	65
Ordre du Bain, fondé en 1725 pour le Royaume-Uni	965
Chevaliers-bacheliers (<i>Knights-bachelors</i>), créés pour le Royaume-Uni par le Souverain ou le Vice-roi d'Irlande, et dont le titre (<i>Sir</i>) n'est point héréditaire.	289
Total.	1,402

La Chambre des communes concourt en général dans des conditions d'égalité avec la Chambre des pairs à l'élaboration des lois; mais elle a l'initiative spéciale des lois ayant pour objet de lever l'impôt, de déterminer les dépenses publiques, d'exécuter des travaux dans l'intérêt de l'État et des localités, de pourvoir à l'assistance des pauvres, de réprimer les délits et les contraventions au moyen de pénalités pécuniaires, et enfin de reviser les lois réglant l'élection de ses membres. Les lois d'impôt ne deviennent exécutoires qu'avec l'assentiment des deux autres pouvoirs : la Chambre des pairs peut les rejeter, mais non les modifier. La Chambre a le droit d'expulser ou d'emprisonner ses propres membres; elle peut également emprisonner pendant la durée de la session les personnes qui violent ses privilèges, empiètent sur ses droits, désobéissent à ses ordres ou méprisent son autorité.

Depuis la réforme de 1858, les membres de la Chambre des communes ne sont soumis à aucune condition de cens ou de résidence. Mais la loi exclut beaucoup de personnes, notamment les mineurs, les aliénés, les citoyens ayant subi certaines condamnations, les étrangers même naturalisés, les quinze juges des trois cours de Westminster, les trois Vice-chanceliers, les membres du clergé, les agents (autres que les commissaires de la trésorerie) de tout service financier créé depuis 1692, les fonctionnaires tenant de la couronne un emploi rétribué créé depuis 1705, les personnes recevant du trésor public une pension temporaire ou révocable, les entrepreneurs ayant passé des marchés avec l'État, etc. Les Sheriffs des Comtés et les maires ou Baillifs des Boroughs ne peuvent être nommés dans les élections où ils interviennent officiellement. Les membres de la Chambre qui acceptent une fonction rétribuée créée depuis 1705 perdent leur siège, mais peuvent être réélus; ceux qui tombent en faillite cessent aussitôt de

siéger, et ils perdent leur siège après un an si, dans ce délai, ils ne se sont point fait réhabiliter. Les membres de la Chambre des communes ont été, en 1863, pour les Trois-Royaumes dans les proportions suivantes :

Angleterre et Pays de Galles : Comtés, 159;	
Boroughs, 337; universités, 4.	500
Ecosse : Comtés, 30; Boroughs, 23.	53
Irlande : Comtés, 64; Boroughs, 39; univer-	
sités, 2	103
Total	658

L'opinion publique, en ce qui concerne la capacité électorale, admet presque unanimement que les citoyens qui payent l'impôt ont seuls qualité pour élire les mandataires chargés de le voter. Elle trouverait injuste que ceux qui ne concourent pas aux charges publiques eussent le pouvoir de les accroître. Elle estime que, dans le régime d'assistance obligatoire du Royaume-Uni (§ 56), cette injustice serait particulièrement flagrante, puisque les classes assistées pourraient un jour en se multipliant s'arroger le droit de se partager dans l'oisiveté les fruits du travail et de la propriété. Les vifs débats que ne cesse de soulever la question électorale n'ont guère eu jusqu'à présent pour objet de contester le principe de la capacité exclusive des contribuables, mais de déterminer la mesure à garder dans l'application. La tendance générale est, non pas d'abroger le cens exigé des électeurs, mais bien de le réduire progressivement, à mesure que l'intelligence des intérêts généraux pénètre au milieu des masses.

Depuis la réforme promulguée en 1832 (§§ 2 et 3, Will. IV, c. 45) et complétée par plusieurs lois postérieures, la liste des électeurs des Comtés anglais comprend cinq catégories : les propriétaires, dits *Freehol-*

ders, d'immeubles donnant au moins 50 fr. de revenu; les propriétaires, dits *Copyholders*, d'immeubles donnant, déduction faite des redevances, au moins 250 fr. de revenu; les propriétaires temporaires (*Leaseholders*), pour 60 ans au moins, d'immeubles donnant à l'occupant un revenu net de 250 fr.; les *Leaseholders* pour 20 ans, d'immeubles donnant un revenu net de 1,000 fr.; enfin les simples tenanciers, même à bail annuel, d'immeubles affermés au moins 1,250 fr. Les revenus annuels qui confèrent la capacité électorale sont évalués sans déduction des impôts. Avant d'être inscrits sur la liste des électeurs, les *Freeholders* et les *Copyholders* doivent être en possession depuis 6 mois; les *Leaseholders* et les simples tenanciers depuis 12 mois.

Dans les *Boroughs*, les électeurs se composent des propriétaires et des tenanciers d'immeubles donnant un revenu net de 250 fr. Toutefois, pour être portés sur les listes, ils doivent prouver qu'ils ont occupé l'immeuble pendant toute l'année, close au 31 juillet; qu'ils ont payé au 19 juillet toutes les taxes imposées à la date du 5 janvier précédent; enfin qu'ils ont habité le *Borough*, dans un rayon de 11 kilomètres, pendant la demi-année close au 31 juillet. Tout électeur auquel la capacité électorale est acquise dans un *Borough* ne peut prendre part aux élections du Comté. Les électeurs des universités sont les *Doctors* et les *Masters of arts*.

Sont exclues des listes électorales les personnes qui, possédant les capacités légales indiquées ci-dessus, ont reçu pendant l'année close au 31 juillet des secours de la Paroisse.

En Écosse, sont électeurs des Comtés les propriétaires de biens donnant un revenu de 250 fr.; les *Leaseholders* tenant pour 95 ans ou à vie des biens donnant un revenu net de 250 fr., ou pour 19 ans des biens donnant un revenu net de 1,250 fr.; les tenanciers, même à bail annuel, d'immeubles affermés 1,250 fr.;

enfin tous les tenanciers d'un immeuble ayant engagé collectivement dans leur entreprise un capital de 7,500 fr. Les listes d'électeurs pour les Boroughs sont arrêtées d'après les mêmes conditions qu'en Angleterre.

En Irlande, sont électeurs des Comtés les propriétaires d'immeubles donnant un revenu de 250 fr.; les Leaseholders, pour 60 ans au moins d'immeubles donnant un revenu de 250 fr., ou pour 44 ans au moins d'immeubles donnant un revenu de 500 fr.; enfin les tenanciers, même à loyer annuel, payant la taxe des pauvres en proportion d'un loyer annuel de 300 fr. Dans les Boroughs, sont électeurs les propriétaires et les tenanciers des immeubles donnant au moins un revenu de 250 fr. L'inscription sur les listes n'a lieu qu'après une occupation de 6 mois, et après le payement des taxes pendant le même délai.

Un magistrat dit *Revising-barrister*, nommé par le président de la cour de Queen's bench, est chargé de réviser une fois par an, dans chaque district, les listes électorales. Il reçoit du Clerk of the peace ou du Clerk of the town la liste dressée pour le Comté ou le Borough, ainsi que le résumé des réclamations et des oppositions; il fait faire par les Overseers, les percepteurs ou autres agents, toutes les vérifications nécessaires; il rend enfin ses décisions, après avoir entendu les Attorneys des parties dans une séance publique annoncée dix jours à l'avance. La révision de ces décisions peut être faite, en ce qui concerne les questions de droit, par la cour de Common pleas, sur l'appel fait par les parties.

Les élections totales ou partielles ont lieu dans l'intervalle des sessions, sur l'ordre envoyé par le Souverain au Grand-chancelier, et transmis par le Clerk de la cour de Chancellerie aux Sheriffs ou aux autorités des Boroughs et des universités. Pendant les sessions, l'ordre de

procéder aux élections partielles, transmis de la même manière, émane du président de la Chambre des communes. On procède aux élections des Boroughs et des universités dans un délai de 6 jours, à dater de la notification, et à celles des Comtés dans un délai de 6 à 12 jours. La majorité est constatée par l'officier public préposé à ce service. Les électeurs votent par levée de mains (*Show of hands*), dans une réunion où la population entière est admise. Si cette épreuve reste douteuse, on procède à un scrutin; les votes y sont consignés dans un registre (*Poll-book*), sur la déclaration verbale des électeurs. La Chambre des communes est élue pour 7 ans; elle peut être dissoute, à toute époque, par le Souverain; elle est dissoute de droit six mois après la mort du Souverain, si elle ne l'a été plus tôt par son prédécesseur.

Le Souverain a longtemps exercé le pouvoir exécutif à l'aide d'une autorité, nommée successivement Conseil ordinaire puis Conseil légal, qui avait une influence considérable et jouissait même de certains privilèges spéciaux. Cette autorité, appelée aujourd'hui Conseil privé (*Privy-council*), a perdu peu à peu son ancien caractère. Les derniers privilèges personnels ont été abolis en 1828 (9, Geo. IV, c. 31); et le nombre des membres s'est accru au point que l'action exécutive, devenue impraticable pour la corporation entière, a dû se concentrer dans le conseil des ministres dont il sera question plus loin.

Le Conseil privé se compose aujourd'hui de 180 personnes, non compris plusieurs prélats et hauts fonctionnaires qui en sont membres de droit, d'après la coutume. Ce nombre pourrait être indéfiniment augmenté; car la seule qualification requise d'un membre de ce Conseil est d'être né sujet anglais. Chaque membre prête un serment par lequel il s'engage à donner son avis sans partialité et sans crainte, à garder le secret des délibéra-

tions, à se préserver de la corruption et à exécuter les résolutions adoptées. Le Souverain fait habituellement ses choix parmi les membres du Conseil de son prédécesseur; et il y joint successivement toutes les personnes qui acquièrent une haute notoriété dans le Parlement ou dans les services publics. Il peut destituer un membre; mais il n'y a eu depuis 1803 aucun exemple d'une semblable rigueur. Le conseil entier n'est réuni que dans des circonstances exceptionnelles, notamment pour la notification des mariages du Souverain ou de son héritier.

On réunit mensuellement, et souvent à des intervalles plus rapprochés, sous le nom de *Council*, une assemblée dans laquelle on appelle seulement les ministres, l'archevêque de Canterbury, quelques grands officiers de la maison du Souverain, et dans certains cas spéciaux, quelques membres ayant une compétence spéciale. Les convocations sont faites par le Président du Conseil privé, qui se concerte, à cet effet, avec ses collègues du Cabinet. On statue à la fois dans ces assemblées sur les affaires que le Souverain doit régler en Conseil privé, et sur celles que ce Conseil peut trancher de sa propre autorité.

Le Souverain fait en Conseil tous les actes où il intervient personnellement, tels que son contrat de mariage et ceux des membres de la famille royale, les discours d'ouverture du Parlement, les proclamations, déclarations et engagements de toute sorte. Avec ce même concours obligé, il nomme les Sheriffs d'Angleterre, statue sur les quarantaines, autorise les représailles, met embargo sur les navires, règle avec un pouvoir discrétionnaire étendu les affaires des colonies, et avec une autorité absolue celles des Iles de la Manche. Il fait aussi les règlements pour les colonies en voie de création; et il approuve ou rejette ceux qui ont été élaborés par les assemblées des colonies régulièrement constituées.

L'intervention directe du Conseil dans les affaires pu-

bliques a surtout lieu par l'intermédiaire des comités suivants, auxquels sont souvent attachés de nombreux fonctionnaires.

Le comité judiciaire (*Judicial committee of the Privy council*) a été institué en 1833 (3 et 4, Will. IV, c. 41); il est composé de 13 membres parmi lesquels se trouvent les plus hautes autorités de la magistrature et les membres du Conseil privé ayant rempli les mêmes fonctions. Il forme une haute cour chargée de poursuivre les offenses de toute sorte commises contre le gouvernement, d'ordonner l'emprisonnement des prévenus, et de conduire, dans les cas de haute trahison, la seule procédure secrète qui subsiste dans le Royaume-Uni; il juge les affaires concernant la validité ou la prolongation des brevets d'invention; enfin il forme cour d'appel pour les décisions judiciaires concernant les prises maritimes, les affaires coloniales, les aliénés et les idiots.

Le comité d'éducation (*Committee of council on education*) a pour origine une décision de 1834 par laquelle le Parlement a accordé une somme de 500,000 fr. à titre d'encouragement pour diverses branches d'enseignement en Angleterre et en Écosse; malgré de vives résistances, ce service s'est constamment développé, et emploie aujourd'hui une somme totale de 27,000,000 fr. Ce comité se compose de 9 fonctionnaires supérieurs; de 18 fonctionnaires rétribués, de 42 employés, de 56 inspecteurs d'Écoles, dont 9 pour l'Écosse. Les fonds qui ne sont point absorbés par la rétribution de ce personnel, sont répartis entre les localités qui acceptent le contrôle de l'État, en proportion des dépenses que s'impose chacune d'elles. Ces allocations ont lieu de préférence pour l'établissement des écoles normales, pour la construction des écoles et des habitations annexées, pour la rétribution des maîtres et des maîtresses, enfin pour l'achat des livres et du matériel scolaire.

Le département de la science et de l'art est établi à

Londres; il emploie une somme annuelle de 3,000,000 de francs à propager, au moyen de musées et de cours publics, les notions pratiques de science et d'art qui peuvent provoquer le perfectionnement des arts usuels.

A la suite de ces institutions principales, il convient de citer encore le comité du commerce (*Committee of privy council for trade*), qui tend de plus en plus à devenir une administration indépendante, sous une autorité dont il sera parlé plus loin; le cadastre géologique du Royaume-Uni; l'École des Mines de Londres; le comité, dit *Civil service commission*, chargé d'examiner les candidats aux services civils.

Le Conseil privé constitue souvent des commissions temporaires pour une multitude d'autres attributions et surtout pour faire les règlements qui doivent compléter les lois votées par le Parlement. Il délibère sur toutes les affaires imprévues qui ne rentrent pas dans les attributions d'une autre autorité constituée. Il prend parfois, en cas d'urgence, des décisions enfreignant plus ou moins l'ordre légal; mais ces mesures d'exception doivent être ultérieurement approuvées par le Parlement. Il s'assemble après la mort du Souverain pour proclamer son successeur et recevoir de ce dernier une déclaration gracieuse; exprimant l'intention de bien gouverner le pays. Enfin, il a dû intervenir encore dans certaines circonstances graves, notamment pour constater l'aliénation mentale du Souverain, ou pour conjurer l'effet des dissensions ou des scandales qui ont troublé la famille royale.

Dans chacune de ses séances, le Conseil entend d'abord l'exposé des questions à résoudre; les secrétaires (Clerks) libellent et attestent par leur signature les décisions adoptées; et chaque ministre prend note de celles qu'il doit mettre à exécution. Les décisions du Conseil sont valables, s'il y a six membres présents assistés par un secrétaire.

Les ministres, formant le Cabinet (*Cabinet-council*), dirigent en fait, avec une complète autorité, le gouvernement du Royaume-Uni : mais ils ne sont point reconnus comme corps constitué par la constitution britannique. Cette autorité a sans doute pour principe l'omnipotence du Parlement dans le sein duquel les ministres sont toujours choisis ; mais elle ne repose légalement que sur le pouvoir attaché par la coutume, les mœurs et la loi aux fonctions remplies individuellement par ses membres. Le Cabinet n'acquiert l'autorité collective qu'en se posant fictivement comme le représentant du Conseil privé.

Les Cabinets sont loin d'être constitués d'après un cadre invariable. Il n'y a guère que les sept fonctionnaires suivants qui en aient fait constamment partie depuis le commencement de ce siècle : le Premier lord de la trésorerie, le Grand-chancelier, le chancelier de l'Echiquier, le président du Conseil privé, et les trois secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies. A l'avenir, les deux nouveaux secrétaires d'État de la guerre et de l'Inde seront, sans doute, considérés également comme membres essentiels. Le Cabinet actuel contient encore six autres membres, soit, en tout, 15 ministres¹. Vingt six autres fonctionnaires considérables de la maison royale et de l'administration, sans faire expressément partie du cabinet, sont cependant attachés à sa fortune. Il arrive aussi parfois qu'un

1. Les fonctions qu'ils occupaient, en mai 1864, sont désignées par les noms suivants : First lord of the treasury ; lord High chancellor ; lord President of the council ; lord Privy seal ; secretary of state, Home department ; *idem*, Foreign department ; *idem*, Colonial department ; *idem*, War department ; *idem*, Indian department ; Chancellor of the Exchequer ; First lord of the admiralty ; Postmaster general ; Chancellor of the Duchy of Lancaster ; President of the board of trade ; President of the poor law board. L'ordre de préséance indiqué par cette énumération est fixé à la fois par l'usage et par le rang des personnes qui occupent les fonctions.

homme d'État jouissant d'une grande influence fasse partie du Cabinet sans exercer aucune fonction.

Un Cabinet se dissout dès que les mesures politiques qu'il propose n'ont point l'approbation du Parlement ; et il manifeste sa retraite en remettant en Conseil privé les sceaux au Souverain. Celui-ci confie aussitôt la formation d'un nouveau Cabinet à l'homme d'État qui résume le mieux l'influence parlementaire, et qui doit exercer le pouvoir dirigeant. Le Premier ministre prend habituellement la fonction de Premier lord de la trésorerie, et confère les autres aux hommes d'État qui peuvent, comme ministres ou hauts fonctionnaires, aider le nouveau Cabinet à conserver la confiance du Parlement et à soutenir la discussion dans les deux chambres. Le Cabinet est constitué lorsqu'il a reçu les sceaux en Conseil privé, et lorsque les ministres qui ne faisaient pas partie de ce Conseil y ont été introduits pour y prêter le serment indiqué ci-dessus. Indépendamment des réunions en Conseil privé, les ministres, lorsque les affaires l'exigent, ont, sur l'invitation de l'un d'eux, des réunions spéciales. Les délibérations restent secrètes : il n'est gardé aucune trace des décisions ; seulement, chaque ministre prend note de celles qu'il doit exécuter.

L'administration financière n'est point classée, dans le régime anglais, comme un simple département ministériel. Pourvue d'une organisation exceptionnelle et placée hors ligne au-dessus des autres services, elle est considérée comme la principale force du Pouvoir exécutif.

L'action du Cabinet est fermement centralisée, au point de vue financier, dans une institution dite *Treasury* (trésorerie), dirigée par le Premier ministre. Les principaux services dont elle se compose forment, par la nature même des choses, deux grandes divisions ; les services du revenu public, dirigés, sauf une excep-

tion indiquée plus loin, par des commissions relevant immédiatement de la trésorerie; les services chargés de pourvoir aux dépenses publiques, placés en partie sous la direction de hauts fonctionnaires membres du Cabinet, en partie sous l'autorité de commissions spéciales sur lesquelles les ministres n'exercent habituellement qu'un contrôle nominal.

La trésorerie est dirigée par cinq hauts commissaires dits *Lords commissioners of treasury*, comprenant deux ministres et trois membres de la Chambre des communes.

Le premier en rang est le Premier lord de la trésorerie : il dirige, comme Premier ministre, avec le concours des membres spéciaux de l'administration, toutes les mesures de gouvernement dont l'opinion publique se préoccupe; il nomme les prélats, les dignitaires ou bénéficiers ecclésiastiques, et les hauts fonctionnaires de l'ordre judiciaire. En général, il préside personnellement à tous les actes ayant un caractère politique et pouvant assurer la situation du cabinet. Il n'intervient dans les affaires financières et il n'use de sa haute influence que pour subordonner les tendances administratives des ministres et des chefs de service à la nécessité de maintenir un large excédant des recettes sur les dépenses.

Le second commissaire est le chancelier de l'Échiquier : il dirige de haut, et sans entrer dans les mesures de détail, l'ensemble du service financier. Sa mission essentielle est de chercher les moyens et de proposer les mesures qui, en donnant satisfaction aux besoins publics et en dégageant autant que possible les contribuables, maintiennent l'excédant des recettes sur les dépenses. Son rôle principal, dans le Parlement, consiste à faire adopter cette politique financière en présentant le budget.

Les trois autres commissaires, dits *Junior lords*, se

livrent à toutes les études spéciales qui peuvent concourir à l'équilibre du budget; ils aident notamment les deux ministres à contrôler les dépenses des services publics et surtout les crédits extraordinaires incessamment réclamés par l'armée et la flotte. Ils sont assistés dans cette mission par deux secrétaires, membres du Parlement et jouissant d'une haute notoriété financière. Ils président avec ces derniers à la principale attribution de la trésorerie, l'ordonnancement des dépenses des services publics et de la liste civile. Les trois Junior lords et les secrétaires président encore, presque toujours en l'absence des deux premiers Lords, à deux autres fonctions positives de la trésorerie. Ils tiennent deux fois par semaine une sorte de cour d'appel, où sont jugées toutes les réclamations élevées contre les administrations financières, en ce qui concerne la perception des impôts et des amendes; ils fixent, en se conformant aux lois et règlements, les pensions dues aux fonctionnaires et les compensations qu'il convient de leur accorder dans les cas, fréquents en Angleterre, où il y a suppression d'emploi. Enfin, ils ont la haute direction du mécanisme financier des recettes et des dépenses, et des administrations spéciales chargées de la perception de l'impôt.

Le mouvement des fonds et le contrôle des recettes et des dépenses offrent en Angleterre une admirable simplicité. Les deux services procèdent de la trésorerie, comme il vient d'être dit, en ce qui concerne la haute direction du système et l'ordonnancement des dépenses; ils reposent, en ce qui concerne l'exécution, sur deux administrations principales.

La première administration, dite Bureaux de l'Échiquier (*Exchequer offices*), est dirigée par le *Comptroller-general*. Ce haut fonctionnaire est toujours choisi parmi les spécialités financières; il est indépendant des commissaires de la trésorerie et reste à l'abri des change-

ments ministériels. Il ne peut être révoqué que sur la demande expresse des deux chambres du Parlement. Il touche un salaire de 50,000 francs, assis sur le fonds consolidé; et il ne peut exercer aucun autre emploi. Secondé par un *Assistant-comptroller* (à 22,500 francs) et un *Chief-clerk* (à 20,000 francs), le Comptroller-general veille chaque jour à ce que les recettes de tous les services financiers soient régulièrement versées au crédit de l'Échiquier aux banques d'Angleterre, d'Irlande et d'Écosse, chargées des services de caisse. Bien qu'agent subordonné pour les autres branches du service, il contrôle les ordonnancements faits par les Lords de la trésorerie. Il règle, tout en restant soumis à l'ordonnement de ces derniers, l'émission des Bons portant intérêt, dit *Exchequer Bills*, qui complètent, en cas d'insuffisance des crédits existant aux trois banques, le fonds de roulement de la trésorerie. Il conserve les archives du trésor public, ainsi que les types des poids et mesures et des alliages d'or et d'argent formant la base des monnaies. Enfin il paye directement les grosses dépenses votées par le Parlement, et il fournit les ressources nécessaires pour payer les autres.

La seconde administration du mouvement des fonds, dite *Paymaster-general's office*, paye le fonds consolidé, les services civils, l'armée, la flotte, et, en général, toutes les dépenses qui se subdivisent entre un grand nombre de parties prenantes. Elle est nominale ment dirigée par un fonctionnaire dit *Paymaster-general* qui, laissant à des subordonnés les fonctions techniques de sa charge, a pu souvent faire partie du cabinet et prendre une part importante aux travaux du Parlement. En 1864, ce haut fonctionnaire n'avait point rang de ministre; il cumulait cet emploi avec la vice-présidence du *Board of trade*, et recevait en cette qualité un salaire de 50,000 francs. La fonction est réellement remplie par un *Assistant-paymaster-general* (à 30,000 francs) et par

un *Accountant* (comptable) à 21,000 francs. Cette administration est complétée par des agents payeurs attachés aux régiments, aux ports de guerre et aux villes de Dublin et d'Édimbourg. Elle reçoit, à cet effet, du Comptroller-general des crédits sur les banques, et, s'il y a lieu, des Bons de l'Échiquier. Elle paye deux fois par an l'intérêt de ces derniers ; et, selon les instructions qui lui sont données, elle rembourse à l'échéance les Bons qui ont circulé ou en émet de nouveaux pour une somme égale.

Les services chargés de percevoir le revenu public ont puisé en 1861-1862 à sept sources principales. Les douanes (*Customs*) ont fourni 592 millions provenant surtout de droits établis à l'entrée de neuf catégories de produits étrangers : les sucres, les tabacs, les thés, les spiritueux, les vins, bières et houblons, les céréales, les cafés, les fruits et les bois. Les impôts de consommation (*Excise*) ont fourni 458 millions provenant surtout de droits établis à l'intérieur du Royaume sur la production des spiritueux, du papier¹ et des matières premières destinées à la fabrication de la bière, sur la vente des boissons, sur les entreprises de transport et sur les permis de chasse. L'impôt sur le revenu (*Income and property tax*) est établi sur les revenus de toute nature, supérieurs à 2,500 francs par année, créés par la propriété et le travail. Le taux proportionnel de cette taxe est fixé en moyenne à 2,02 pour 100 de revenu. Il est réduit à 1,46 pour 100 de la rente payée par les fermiers d'Angleterre, à 1,04 pour 100 pour les fermiers d'Écosse, et à 0,83 pour 100 pour les dîmes. Il a produit une somme de 259 millions. L'impôt établi au moyen de timbres (*Stamps*) sur la transmission des biens mobiliers, sur certaines catégories d'imprimés et sur une multitude d'actes ou de documents publics ou privés, a produit 215 millions. La

1. L'impôt sur le papier a été supprimé en 1863.

poste a reçu de la vente des timbres, de la taxe des lettres et de diverses sources une somme totale de 88 millions. Les impôts sur la terre (*Land-tax*) et les impôts de luxe (*Assessed-taxes*) établis sur les chevaux, les voitures, les chiens, les domestiques mâles et les armoiries, ont produit 79 millions. Enfin, les terres et forêts de l'État (*Crownlands*) ont produit 7 millions. Le surplus du revenu provient d'une multitude de sources permanentes ou temporaires qui ont fourni 44 millions et complété une recette totale de 1,742 millions.

Les services chargés de percevoir ces revenus sont administrés par des commissaires, sous la direction immédiate des Lords de la trésorerie.

La poste seule fait exception à ce régime : elle a, en effet, pour but plus de servir le public plutôt que de le soumettre à l'impôt. On a donc été conduit à l'assimiler aux autres services d'utilité publique et à la placer sous l'autorité d'un ministre nommé *Postmaster-general*. Ce haut fonctionnaire (à 62,500 francs) assisté de deux secrétaires (à 50,000 et 37,500 francs) et de six autres fonctionnaires principaux, dirige, dans le Royaume-Uni et aux colonies, plus de 15,000 agents.

Les douanes sont administrées par six commissaires (à 30,000 francs), avec un président (à 50,000 francs) et un vice-président (à 42,500 francs) qui, assistés par huit fonctionnaires principaux, dirigent, dans la métropole et aux colonies, environ 3,000 agents.

L'administration des terres et forêts domaniales est centralisée à Londres, avec une succursale à Dublin ; elle est dirigée par deux commissaires (à 30,000 francs) secondés par deux fonctionnaires principaux.

Enfin les quatre autres branches du revenu public, l'Excise, l'impôt sur le revenu, le timbre, l'impôt sur la terre et les taxes de luxe sont réunis depuis 1849 (12 et 13, Vict., c. 1) en une administration dite, assez improprement, par opposition au service des douanes, service

du revenu intérieur (*Office of inland revenue*). Cette administration est dirigée par un président (à 62,500 francs), par un vice-président (à 50,000 francs) et par cinq commissaires (à 30,000 francs) assistés de six fonctionnaires principaux. Elle offre un des rares exemples de concentration qu'on puisse citer dans le régime britannique : elle se borne, au reste, à renforcer le contrôle en laissant à chaque service sa physionomie distincte et ses moyens d'action.

Ainsi, les perceptions de l'Excise qui opposent une entrave permanente à l'activité individuelle et impliquent une intervention énergique de l'autorité sont confiées à une administration fortement centralisée, d'abord à Londres, puis dans 83 circonscriptions spéciales dites *Collections*, dont 15 en Irlande et 13 en Écosse. Chaque *Collection*, confiée à un chef nommé *Collector*, se trouve subdivisée en circonscriptions moindres dites *Districts*, *Rides* (chevauchées) et *Walks* (Marches), également pourvues d'une hiérarchie d'agents spéciaux relevant tous du précédent et des commissaires de Londres.

La perception des impôts sur le revenu, sur les terres et sur les objets de luxe a lieu, au contraire, sans l'intervention d'un personnel spécial; elle est placée sous la direction de commissaires locaux institués par le Souverain et assistés d'un Clerk rétribué. Ces commissaires sont autorisés par la loi à attribuer dans chaque Paroisse les fonctions d'*Assessors* (répartiteurs) et de *Collectors* (percepteurs) aux citoyens qu'ils jugent le plus aptes à les remplir.

Il est à remarquer que les percepteurs de ces derniers impôts sont habituellement choisis parmi les personnes qui remplissent des fonctions analogues pour les Comtés, les Unions et les Paroisses. Ce sont donc, en résumé, les agents des pouvoirs locaux qui font le service de l'État; tandis que, sur le Continent, on voit souvent les agents de l'État se charger du service des localités.

Les éléments principaux du mécanisme financier sont complétés par plusieurs institutions qu'il serait superflu d'énumérer ici en détail : je me bornerai à mentionner l'*Audit-office*, dirigé par six commissaires (à 37,500 et 30,000 francs), chargé de reviser les comptes de beaucoup de services publics et notamment ceux de l'armée et de la flotte ; le *Stationery office*, dirigé par deux fonctionnaires, qui livrent au prix des achats en gros les fournitures de bureau aux services publics, et qui font exécuter pour ces derniers les travaux de reliure, de lithographie et d'impression.

Les services administratifs, considérés dans leur ensemble en Angleterre et en France, offrent certaines analogies qui résultent naturellement de la similitude des besoins dans les deux pays. Cependant ils offrent aussi beaucoup de contrastes qui dérivent, soit de la diversité des principes de gouvernement, soit de la différence des situations faites aux fonctionnaires.

Les services administratifs, relevant du gouvernement central, sont placés, comme je l'ai expliqué, sous le contrôle immédiat du Premier ministre et des Lords de la trésorerie, en ce qui concerne la présentation du budget et l'ordonnancement des dépenses. Les fonctionnaires qui les dirigent, étant nommés pour la plupart et pouvant être révoqués par le Cabinet, se trouvent par cela même dans la dépendance des ministres. Ceux-ci ne manquent pas d'intervenir, dès que les administrés élèvent des réclamations légitimes ; mais, dans le cours ordinaire des choses, ils n'exercent qu'une autorité nominale sur les services qui ne leur sont pas spécialement dévolus.

Cette combinaison de hiérarchie et d'indépendance est un des traits caractéristiques de l'administration britannique : elle est la conséquence naturelle de la responsabilité qui pèse sur les fonctionnaires et qui peut

toujours être invoquée par les administrés devant les tribunaux de droit commun. Sans cesse exposé à répondre ainsi de sa conduite, chaque fonctionnaire n'est nullement enclin à user de son autorité pour revendiquer devant le public l'honneur des actes réellement conçus et accomplis par ses inférieurs. Le principe salulaire de la responsabilité des agents n'est pas seulement une garantie indispensable aux citoyens : il est surtout fécond pour l'administration elle-même ; car il établit entre les fonctionnaires un partage d'attributions conforme à la nature des hommes et des choses.

Les ministres n'ont à s'occuper des services subordonnés que pour en nommer les chefs : ils ne s'imposent jamais le stérile labeur qui consiste à signer des décisions dont les motifs leur restent inconnus ; ils peuvent donc consacrer tout leur temps aux questions spéciales, dont l'heureuse solution peut marquer honorablement leur passage aux affaires. Même dans chaque administration particulière, les hommes influents sont peu disposés à concentrer dans leurs mains l'autorité entière en s'interdisant tout repos et en se privant du concours de collaborateurs éminents. De là l'usage fréquent des *Administrations collectives* qui jouent un rôle si utile chez les Anglo-Saxons, comme chez les Allemands. Dans ce système, le pouvoir exécutif est délégué à plusieurs fonctionnaires égaux en rang, dits en Angleterre *Commissioners*. Ces fonctionnaires se partagent les attributions qui leur sont confiées ; mais ils restent tous solidairement responsables de chaque détail du service. Le principe salulaire de la responsabilité établit aisément entre les *Commissioners* une entente qui ne saurait régner dans une réunion de fonctionnaires irresponsables. Ce même principe, d'ailleurs, conjure les concentrations exagérées d'autorité, dans le système collectif comme dans le système individuel.

Au reste, l'Angleterre, en appliquant à l'administra-

654 millions. Il comprend : l'intérêt de la dette perpétuelle, les annuités de la dette remboursable, l'intérêt des obligations ou bons de l'Échiquier, les sommes allouées à la banque comme frais du service de caisse dont elle est chargée pour le compte de l'État. Il ne comprend, ni les frais du service spécial de l'amortissement (*Reduction of the national debt office*), ni les frais des bureaux de la trésorerie.

Le fonds consolidé monte à 73 millions. Il comprend la liste civile votée en 1837 par la seconde loi du règne actuel (1, Vict., c. 2) et fixée à la somme de 10 millions ; les annuités servies aux membres de la famille royale pourvus d'un établissement ; les pensions accordées pour services militaires, maritimes, civils, judiciaires et diplomatiques ; les allocations et salaires accordés au Président de la Chambre des communes, au Comptroller-general de l'Échiquier, aux Commissaires de l'Audit-office et des aliénés, aux chefs des gouvernements civils de l'Irlande et de l'île de Man, aux ambassadeurs et agents diplomatiques, aux juges des cours supérieures des trois provinces, des cours de Comté d'Angleterre, et des cours de Sheriffs d'Écosse, aux présidents des Quarter-sessions d'Irlande, et en général aux fonctionnaires dont on veut relever la dignité en rendant leur rémunération indépendante de la discussion annuelle du budget ; les compensations accordées à diverses personnes, et surtout à un grand nombre de juges, pour la suppression d'une multitude d'emplois publics ou d'avantages devenus incompatibles avec les réformes que le Parlement accomplit chaque année ; enfin, divers engagements pris par des lois spéciales, notamment en ce qui concerne les garanties d'emprunts étrangers, l'amélioration des ports de l'île de Man, l'annuité de l'hôpital de Greenwich, la compensation pour la perte des anciens droits sur les mines d'étain, et le service secret.

La seconde section du budget comprend d'abord, sous le titre de *Supply-services*, les deux services de l'armée et de la marine qui, dans l'ancien esprit de la constitution britannique, avaient un caractère accidentel, tandis que l'opinion leur accorde de plus en plus une importance prépondérante. De là, entre le fait et le principe, le contraste que semblent indiquer, d'une part, la préséance accordée à ces deux services, de l'autre, le titre modeste assigné à la section.

D'après le Bill of rights, dont j'ai donné ci-dessus l'analyse, l'armée n'a point en Angleterre une existence légale ; la loi n'établit aucune différence entre le soldat et un autre citoyen ; elle lui laisse devant ses chefs l'indépendance qui lui serait acquise dans la vie civile. La loi spéciale qui crée la discipline, sans laquelle aucune armée ne pourrait subsister, est votée chaque année par le Parlement sous le nom de *Mutiny-act*. Le Parlement n'aurait qu'à refuser ce vote pour désorganiser aussitôt l'armée ; il pourrait encore arriver au même but par un second moyen non moins efficace, en refusant les allocations annuelles. Les résolutions du Parlement ne reçoivent d'ailleurs leur effet que si un ordre signé par la Reine enjoint aux Lords de la trésorerie de distribuer les crédits votés.

L'armée se subdivise en deux branches : l'armée proprement dite (*Army*), comprenant l'infanterie et la cavalerie de la garde et de la ligne ; l'*Ordnance*, comprenant l'artillerie de terre et de mer, le génie militaire, les équipages militaires, la topographie civile et militaire et divers services civils, tels que l'équipement des Constables d'Irlande et l'approvisionnement des établissements pénitentiaires des colonies. Après avoir relevé, jusqu'à la guerre de la Crimée, de deux chefs indépendants, ces deux branches dépendent aujourd'hui d'un chef unique.

L'armée se recrute par engagements volontaires, sans aucun recours à la conscription. En ce qui concerne le per-

sonnel et la discipline, elle est placée sous l'autorité d'un Commandant en chef (*Commander in chief*) qui prend directement les ordres du Souverain, sans avoir à réclamer l'intervention d'aucun ministre. Mais en fait, en ce qui concerne l'emploi de l'armée, le Commandant en chef se trouve dans la dépendance immédiate de quatre départements ministériels, savoir : du secrétaire d'État de la guerre pour les demandes de crédits à obtenir du Parlement et pour le tracé des plans de campagne ; des Lords de la trésorerie pour l'ordonnancement des dépenses ; du secrétaire d'État de l'intérieur pour le mouvement des troupes dans le Royaume-Uni ; enfin du secrétaire d'État des colonies pour la défense des colonies et des possessions à l'étranger.

Deux officiers principaux nommés par la Reine, sur la proposition du Commandant en chef, dirigent l'armée sous ses ordres. Le premier, l'*Adjutant-general*, prépare les ordres et règlements et les porte à la connaissance de l'armée dès qu'ils ont obtenu, par l'intermédiaire du commandant en chef, l'approbation du Souverain. Il dirige le recrutement et l'instruction, choisit les officiers d'état-major, accorde les congés, fait les revues d'habillement et présente les rapports périodiques sur l'état de l'armée. Le second, le *Quarter-master-general*, est spécialement chargé du mouvement des troupes et de la conservation des cartes et plans nécessaires à l'armée. En campagne, il est chargé de tous les détails d'exécution : il veille notamment à ce que l'armée soit pourvue d'artillerie et approvisionnée de tous les objets nécessaires ; et, à cet effet, il a la haute direction du *Commissariat*. Cette administration est placée aussi sous le contrôle de la trésorerie : elle est chargée d'acheter les approvisionnements de l'armée, de pourvoir aux transports et de faire au dehors et aux colonies tous les mouvements de fonds qu'exigent les services de l'armée, de la marine, des colonies et des affaires étrangères.

Comme je viens de l'expliquer, le secrétaire d'État de la guerre¹, aidé des bureaux de la guerre (*War-office*), est le représentant constitutionnel de l'armée devant la Chambre des communes, où ne siègent jamais les trois fonctionnaires précédents. Il répond de l'emploi des fonds; il soumet tous les documents nécessaires à la fixation du nombre d'hommes pour lequel l'allocation annuelle doit être établie; et il présente le *Mutiny-act* avec les modifications tendant à améliorer la discipline. Il est chargé de l'exécution des lois protégeant les citoyens contre les abus du pouvoir militaire; et il se concerte à cet effet avec les magistrats. Il fait avec le Commandant en chef et les Lords de la trésorerie tous les règlements relatifs à la paye de l'armée; et il présente, de concert avec eux, ceux qui doivent être signés par la Reine. Il a seul la direction de toutes les affaires intéressant les officiers en demi-solde, et les nombreux pensionnaires de l'armée vivant en dehors de l'hôtel des invalides de Chelsea. Il dirige seul les corps d'invalides, formés avec ces pensionnaires, qui restent d'ailleurs soumis aux dispositions du *Mutiny-act*. Son autorité s'étend également sur la milice, la *Yeomanry* et les volontaires (§ 57).

Le secrétaire d'État de la guerre se concerte avec les hauts fonctionnaires précédents et divers autres, conformément à des usages écartant toute chance de conflit, pour protéger et contrôler trois établissements qui se rattachent à l'armée et qui se gouvernent avec une complète indépendance. L'école de Sandhurst (*Royal military college*) reçoit trois catégories d'élèves, savoir : de jeunes officiers ayant déjà servi et venant compléter leur éducation militaire; des enfants d'officiers pauvres ou morts au service de l'État, admis à titre gratuit; des

1. Ce ministre est à quelques égards à l'armée, devant le Parlement anglais, ce que les ministres sans portefeuille sont à tous les services ministériels, en France, devant le Sénat et le Corps législatif.

enfants de familles aisées payant tous les frais de leur éducation et de leur entretien. L'Asile militaire (*Royal military asylum*) admet 700 fils de soldats, choisis de préférence parmi les orphelins ou parmi ceux qui ayant perdu leurs mères, ne peuvent être protégés par leurs pères servant hors du royaume. Enfin l'hôtel des invalides de Chelsea, placé sous le patronage d'une haute commission comprenant le Président du conseil et le Premier lord de la trésorerie, étend à la fois son action sur la *branche militaire* dirigée par un général gouverneur, composée d'environ 400 invalides habitant l'hôtel, et, sur la *branche civile* dirigée par le Paymaster-general, composée d'environ 80,000 pensionnaires vivant en dehors de l'établissement. Le secrétaire d'État de la guerre a sous son contrôle le corps des chirurgiens militaires placés sous la direction d'un surintendant.

L'Ordnance est maintenant administrée, sous la haute direction du Commandant en chef, par un comité spécial dit *Board of ordnance*. Ce comité comprend, outre deux secrétaires, trois fonctionnaires principaux, le *Clerk of the ordnance*, le *Surveyor-general* et le *Principal-storekeeper* qui veillent séparément aux diverses spécialités de la fabrication et de la conservation du matériel, ainsi qu'aux attributions civiles. Le comité a sous sa direction immédiate l'arsenal de Woolwich avec la fonderie de bronze, la fabrique de voitures et les nombreux ateliers qui en dépendent; la fabrique de fusils de Waltham-abbey; la manufacture d'armes portatives d'Enfield; enfin les dépôts d'armes établis à Woolwich, à la tour de Londres et dans plusieurs autres localités du Royaume-Uni et des colonies.

La marine n'a jamais suscité dans le Parlement les méfiances dont l'armée a toujours été l'objet : elle constitue un établissement stable, parce que les règles de la discipline y reposent sur des lois permanentes. Le pou-

voir de lever des marins par la force (*le impress seamen*) n'est conféré au gouvernement par aucune loi formelle : il repose sur la coutume qui, sur ce point comme en toute autre matière, a la même force que la loi écrite. Ce régime a été conservé par l'opinion publique qui voit dans la marine le principal boulevard de l'indépendance nationale ; cependant il commence à tomber en désuétude, puisqu'il n'a pas été pratiqué depuis 1815. La faveur accordée à la marine ne va pas jusqu'à conférer aux cadres la stabilité acquise à plusieurs corps civils ; et chaque année le Parlement vote la composition du personnel, en même temps que les allocations qui s'y rapportent.

La marine, avec tous les services qui en dépendent, est placée sous la direction de l'Amirauté, comité de six membres dits *Lords of admiralty*, assistés de deux secrétaires et d'un *Chief-clerk*. Le premier Lord est un fonctionnaire civil membre du cabinet ; il soutient devant le Parlement les discussions politiques et financières qui se rattachent à la marine ; il nomme aux emplois supérieurs qui ne sont pas dévolus à l'ancienneté ; il intervient dans les grandes questions que soulève ce service, et il se réserve particulièrement celles qui se rattachent à l'abolition du commerce des esclaves. Les quatre Lords suivants, rangés conformément à la hiérarchie des grades, sont des officiers de marine, familièrement désignés sous le nom de Lords de la mer (*Sea-lords*) ; et ils se partagent la surveillance des services spéciaux indiqués ci-après. Un ou deux d'entre eux siègent à la Chambre des communes et soutiennent les questions techniques qui y peuvent être soulevées. Le dernier Lord et le premier secrétaire sont des fonctionnaires civils siégeant également à la Chambre des communes, où ils secondent le premier Lord.

Quatre départements principaux constituent le service de l'Amirauté : 1^o la construction et l'entretien des vais-

seaux à voiles et à vapeur, sous la direction du *Surveyor*, officier de marine; 2° la comptabilité et le mouvement des fonds, sous la direction de l'*Accountant general*; 3° l'achat et la conservation des matériaux d'approvisionnement (les vivres exceptés), sous la direction du *Storekeeper-general*; 4° l'achat et la conservation des vivres, et les transports de personnel et de matériel aux arsenaux, aux dépôts et aux stations navales.

Quatre départements accessoires, comprenant surtout les hôpitaux et les écoles, dépendent aussi de l'Amirauté. Le service médical de la flotte et des hôpitaux maritimes est confié à un médecin directeur général. L'hôpital de Greenwich comprend deux branches distinctes : l'administration des invalides résidants, au nombre de 2,500 environ, est dirigée par un amiral gouverneur; l'administration des invalides vivant au dehors avec le secours d'une pension, au nombre de 3,000, est dirigée par une haute commission de marins et de fonctionnaires civils, présidée par le *Paymaster-general*. Les deux écoles de Greenwich reçoivent 800 enfants, dont les pères font ou ont fait partie des marines de l'État ou du commerce.

Les dépenses normales et supplémentaires de l'armée et de l'Ordnance se sont élevées en 1861-1862 à 389 millions; celles de la marine ont atteint 315 millions¹.

La troisième section du budget comprend les allocations annuelles des services civils subdivisés en sept classes.

La classe 1^{re}, qui a pour titre : Travaux publics et constructions (*Public works and buildings*), a donné lieu à une dépense de 21 millions. Elle comprend : l'entretien des palais royaux; la construction, l'ameublement et l'entretien des édifices publics; la construction de plu-

1. Non compris les dépenses extraordinaires, relatives aux guerres de la Chine et de la Crimée.

ayant pour mission de provoquer la vente des terres communales, le rachat des rentes perpétuelles et la conversion des dîmes ecclésiastiques en abonnements annuels, de faire les prêts d'argent destinés à encourager le drainage des terres, et, en général, de favoriser diverses améliorations jugées utiles dans l'assiette, la possession et la force productive de la propriété rurale; l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès dans les administrations centrales de Londres, de Dublin et d'Édimbourg; l'administration de l'amortissement de la dette; la commission des prêts favorisant des travaux d'utilité publique; la commission de secours pour les Indes occidentales; la commission chargée, sous l'autorité du Grand-chancelier et du secrétaire d'État de l'intérieur, de visiter les maisons d'aliénés; la surintendance des routes du pays de Galles; l'enregistrement des sociétés de secours mutuels; la commission chargée de surveiller les établissements et fondations charitables; l'inspection des cimetières et l'administration dite *Local government act office*, tendant à améliorer la salubrité publique par l'initiative des localités; la statistique de l'agriculture et de l'émigration en Irlande; le service des quarantaines; le service secret; l'administration centrale de papeterie, d'impression et de reliure pour les services publics; les frais de poste des services publics.

La classe 3^e, intitulée : Loi et Justice (*Law and Justice*), groupant les dépenses des cours de Justice, autres que les salaires portés au fonds consolidé, a donné lieu à une dépense totale de 66 millions. Elle comprend : pour l'Angleterre, les cours supérieures ou spéciales de Londres, les cours de Comté et les frais de police à la charge de l'État; pour l'Écosse, les deux hautes cours d'Édimbourg et les cours de Sheriffs; pour l'Irlande, les hautes

communaux et le rachat des enclaves; dans le siècle présent, la simplification des dîmes; depuis 1846 (9 et 10, Vict., c. 101) les travaux de drainage.

cours de Dublin et le corps des constables; enfin, pour les trois provinces, la révision des listes électorales, les transports de prisonniers, les prisons et les établissements pénitentiaires de la métropole et des colonies.

La classe 4^e, intitulée : Éducation, science et art, a donné lieu à une dépense de 34 millions. Elle comprend : les subventions à l'instruction primaire et à l'enseignement des arts du dessin, distribuées par le comité d'éducation du Conseil privé; les allocations relatives à l'entretien de l'université de Londres, du Musée britannique, de la Société royale de Londres, des galeries de peinture de Londres et à l'achat de nouvelles collections; les subventions à la Société géographique et à divers travaux scientifiques, accomplis en Angleterre et aux colonies; les subventions à l'instruction primaire ou professionnelle de l'Irlande, à l'université, au Queen's College et à l'Académie royale d'Irlande; la subvention aux professeurs de Belfast et la subvention aux universités d'Écosse.

La classe 5^e, intitulée : Services coloniaux et consulaires, et autres services étrangers, a donné lieu à une dépense de 17 millions. Elle comprend les allocations faites aux petites colonies qui n'ont pu, jusqu'ici, par leurs propres ressources, se constituer une existence indépendante, notamment aux Bermudes, aux Antilles, à la Colombie britannique, aux établissements de la côte occidentale d'Afrique, de Sainte-Hélène, de la rivière Orange, de la Cafrerie, d'Héligoland, des îles Falkland, de Labuan, des îles Pitcairn; les subventions accordées à l'étude des îles Fidji, aux expéditions du Zambèse, du Niger, du nord-ouest de l'Australie; les dépenses relatives à la surveillance et à l'encouragement de l'émigration, à la délimitation des colonies de l'Amérique du Nord, à la répression du commerce des esclaves et à l'assistance des nègres repris aux contrevenants; les dépenses

normales des consulats ; les dépenses extraordinaires des ambassades et des missions spéciales.

La classe 6^e, intitulée : Secours aux vieillards et charités (*superannuations and charities*), a donné lieu à une dépense de 9 millions. Elle comprend les secours accordés : à d'anciens fonctionnaires qui, aux termes des lois en vigueur, n'ont pas droit à une pension ; aux anciens émigrants de la Corse et de Toulon ; aux réfugiés polonais ; aux anciens marins du commerce ; aux marins se trouvant à l'étranger dans un état de détresse et aux ministres non conformistes d'Irlande. Cette classe comprend en outre de nombreuses allocations aux hôpitaux d'Irlande.

La classe 7^e, intitulée : Objets spéciaux et temporaires, a donné lieu à une dépense de 17 millions. Elle se rapporte à des objets variés et notamment : à la commission ecclésiastique chargée de provoquer les réformes dans l'organisation de l'Église anglicane ; à plusieurs commissions chargées de services temporaires ; aux frais de la nouvelle loi des brevets d'invention ; enfin à divers autres services tels que les commissions des pêcheries et des manufactures d'Écosse, les charges entraînées par certains traités de réciprocité, les compagnies de télégraphes sous-marins, les mercuriales des grains, le cadastre d'Irlande, les recensements périodiques de la population, le rachat des péages du Stade, et diverses dépenses accidentelles.

Enfin, la quatrième et dernière section du budget des dépenses comprend les frais de perception des impôts et les dépenses des régies de l'État s'élevant à 138 millions. Elle complète une dépense de 1,802 millions.

Tel est le précis le plus sommaire que j'aie pu tracer de la constitution britannique, en produisant tous les détails nécessaires pour que chaque lecteur la compare,

en connaissance de cause, à la constitution de son propre pays. Il me sera maintenant facile, en me référant à ces détails, de présenter en peu de mots l'appréciation que j'en fais moi-même.

§ 61

LA CONSTITUTION BRITANNIQUE TEND SURTOUT A FONDER LA PAIX
PUBLIQUE SUR LA TOLÉRANCE, A REPOUSSER LA CORRUPTION
ET A PROVOQUER LES RÉFORMES.

La constitution que je viens de décrire a été diversement appréciée, selon le point de vue où l'on s'est placé; mais on ne saurait avoir deux opinions sur les résultats que nos voisins en obtiennent. Il est manifeste que, depuis la fin du ^{xviii}^e siècle, la nation anglaise réussit à se préserver de la corruption qui entravait précédemment sa marche et qui pèse encore sur la plupart des peuples du Continent; qu'à une imperfection près (§ 54), la famille est bien organisée; que l'harmonie règne dans toutes les classes de la société; que l'aptitude gouvernementale se développe de plus en plus chez les citoyens; que la constitution sociale montre une solidité à toute épreuve; que la race se répand avec une fécondité croissante sur toutes les régions incultes du globe. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si, à la vue de ces symptômes, les peuples civilisés s'accordent à classer l'Angleterre au premier rang des États libres et prospères (§ 8).

On dit souvent en France que l'Angleterre arrive à ces résultats grâce à l'impulsion donnée par la haute noblesse; on ajoute que des lois de privilège tendent incessamment à conserver cette impulsion dans les mêmes familles; on conclut enfin de ces opinions que la constitution de ce pays est essentiellement aristocratique. Les uns en infèrent que ce régime est la source de toute

prospérité et de toute grandeur ; en sorte que les nations où une noblesse ne domine pas les autres classes seraient condamnées à une irrémédiable infériorité. D'autres, partant de l'idée contraire, affirment que la puissance anglaise est incompatible avec les lois du monde moderne, et qu'elle s'écroulera au premier jour. Il suffit de se reporter aux paragraphes précédents pour apercevoir et l'inexactitude de cette assertion et le danger des deux conclusions qu'on en tire.

Sauf une particularité que j'ai signalée (§ 60) et sur laquelle je vais insister, la noblesse, en ce qui concerne la transmission des biens, le paiement des impôts, l'exercice du gouvernement local, et tous les autres détails de l'organisation civile et politique, est exactement soumise aux mêmes lois que le reste de la nation. L'égalité de la noblesse et des autres classes devant le fisc et la justice n'est pas seulement prescrite par la loi : elle est assurée aussi par les mœurs et par la coutume. On peut même constater que les décisions des tribunaux sont d'autant plus sévères pour les personnes qui troublent la paix publique, que celles-ci appartiennent à une classe plus élevée de la société. L'influence de la noblesse ne se fonde donc point sur le privilège : elle résulte d'une valeur personnelle, librement reconnue par les autres classes. Cette influence, d'ailleurs, n'est jamais absolue ; elle ne peut même devenir dominante qu'à la condition de s'appliquer à la défense de la chose publique ; elle s'efface et provoque d'efficaces résistances, dès qu'elle paraît s'employer dans un intérêt de caste. L'opinion publique est très-chatouilleuse à cet égard ; aussi la noblesse, pour défendre des intérêts qui la touchent en quelques points, est-elle tenue à beaucoup plus de réserve que les classes vouées au commerce et à l'industrie. Dans une constitution sociale où tout se discute ouvertement, la noblesse ne perd jamais de vue les sentiments qui peuvent porter les autres citoyens à contester le principe de son

institution. Elle aperçoit toujours l'écueil contre lequel elle peut échouer ; et, au lieu de s'isoler comme le faisait si imprudemment l'ancienne noblesse française, elle s'applique à faire oublier son privilège en s'identifiant avec tous les intérêts nationaux. C'est ainsi qu'on la voit journellement s'associer aux autres classes dans toutes les œuvres de bien public (§ 46 et 47).

Dans l'ordre exclusivement politique, la Chambre des pairs avait déjà perdu son ancienne prépondérance longtemps avant que la réforme électorale eût donné une majorité considérable aux populations urbaines et aux groupes manufacturiers dans la Chambre des communes. Elle n'a plus maintenant d'autre suprématie reconnue que le nom de Chambre haute ; et l'opinion ne lui permettrait guère de se mettre en contradiction avec la Chambre basse au sujet d'une innovation ou d'une réforme soulevant de près ou de loin une question d'impôt. Cette situation ne dispense la noblesse d'aucune des vertus nécessaires aux autres classes ; elle ne lui attribue, à vrai dire, d'autre pouvoir que celui de se dévouer aux intérêts publics.

Les familles nobles reçoivent assurément une influence considérable du privilège qui leur attribue dans la Chambre des pairs un siège héréditaire, et qui lie indissolublement la possession d'un titre à l'exercice d'une haute fonction publique. Mais rien n'indique, ni que l'abolition de ce privilège soit imminente, ni qu'elle soit réclamée par l'intérêt national. Les hommes libéraux qui provoquent depuis trente ans tant de réformes utiles, et même ceux qui se dévouent avec prédilection à la cause populaire, admettent presque unanimement que les classes bourgeoises et ouvrières ne gagneraient rien à la suppression de l'hérédité de la pairie.

La Chambre des pairs, en effet, remplit une fonction essentielle : représentant surtout les intérêts permanents de la société, elle tempère les entraînements qui peuvent

se produire, dans la chambre élective, sous l'inspiration d'une passion éphémère ou d'une préoccupation accidentelle. A ce point de vue, l'hérédité des pairs se fonde chez les Anglais sur les motifs qui justifient partout l'immovibilité des juges. On comprend, en outre, que si les pairs, privés du privilège actuel, étaient, à l'avenir, institués par des ministres, agents de la majorité de l'autre chambre, l'équilibre actuel du Parlement et de la constitution tout entière serait rompu, au détriment de la liberté générale.

Si les idées et les mœurs venaient à se modifier, si, notamment, la Chambre des pairs, s'écartant de sa prudence habituelle, se mettait en lutte ouverte avec l'opinion, les Anglais pourraient se trouver conduits à détruire ce dernier vestige des anciens privilèges; mais ils n'en sentiraient que plus vivement le besoin de retrouver dans le droit commun, sous une nouvelle forme, les garanties nécessaires à tout ordre social. Plus que jamais, ils feraient appel aux instincts conservateurs de la propriété rurale, unie aux grands talents et aux grands services, soit pour corriger les tendances parfois envahissantes du commerce et de l'industrie, soit pour conjurer l'envie qui se trouve toujours en germe chez les classes inférieures. Les nouveaux pairs n'auraient plus le relief attaché aux anciens titres: mais, en revanche, ils seraient débarrassés des médiocrités que l'hérédité introduit maintenant dans la Chambre haute; et ils cesseraient de prêter le flanc aux attaques que suscitera désormais tout régime de privilège. Riches de biens et d'honneurs, ils continueraient, sans arrière-pensée d'intérêt personnel, sans autre but que la considération publique, à remplir le rôle bienfaisant d'une véritable classe dirigeante (§ 50).

En résumé, l'hérédité de la pairie est un élément utile, mais non nécessaire, de la constitution britannique; elle pourrait à la rigueur être abolie, sans que la

puissance de l'Angleterre fût sérieusement atteinte¹; elle ne pourrait en aucun cas se maintenir malgré l'opinion, dans un régime qui donne à la volonté nationale une force irrésistible; elle ne se conserve que sous l'influence d'un sentiment réfléchi d'utilité publique. Une telle organisation ne présente rien de commun avec les anciens régimes, où l'autorité d'une caste s'imposait à des classes subordonnées. Elle ne répond donc point à l'idée qu'on se fait habituellement, en France, d'un gouvernement aristocratique; et il convient, par conséquent, d'écarter cette expression de toute appréciation impartiale de la constitution anglaise.

L'évidence des faits réfute également les allégations inverses, à l'aide desquelles certains écrivains français prétendent établir que la prépondérance est désormais acquise aux classes moyennes ou même aux populations ouvrières. Ces écrivains fondent l'une ou l'autre opinion, soit sur le surcroît d'influence attribué par la réforme de 1832 à la Chambre des communes, soit sur les allocations énormes accordées récemment à l'instruction primaire par le Parlement. Cette idée de

1. Ceux qui voient dans l'hérédité de la pairie tout le secret des succès de l'Angleterre, se trompent autant que ceux qui, avant la réforme de 1846, attribuaient au régime des céréales la prépondérance de la grande propriété. Cette appréciation sera également démentie par l'événement, si l'opinion exige un jour, en Angleterre, le sacrifice de cette dernière dérogation au droit commun. En rapprochant ainsi ces deux privilèges, je ne prétends point amoindrir l'importance de l'hérédité. Le régime qui haussait artificiellement sur les marchés anglais le prix du blé, sacrifiait injustement toutes les classes qui le consomment à celle qui possède le sol; tandis que l'hérédité se justifie par une multitude de raisons, notamment par le besoin de la liberté politique, et, ce qui résume tout, par les sympathies presque unanimes de toutes les classes. Le seul but de cette remarque est de rappeler que la grandeur actuelle de l'Angleterre ne dépend point d'un seul détail de sa constitution; qu'elle résulte essentiellement de ce merveilleux ensemble de coutumes, de mœurs et de lois qui, laissant à chaque citoyen toute la liberté nécessaire à la gestion de ses propres affaires, dirigent par des milliers d'institutions locales ou centrales, vers l'utilité commune, le surplus de son activité.

la domination exclusive d'une classe déterminée est l'une des manifestations favorites de l'esprit d'intolérance (§ 62), qui nous porte maintenant à prêter aux autres peuples les passions dont nous sommes animés. Nous méconnaissions ainsi l'une des meilleures propensions de la constitution britannique, celle qui consiste à partager, sans parti pris, l'influence entre toutes les classes : à attribuer équitablement le pouvoir aux individus les plus dignes de l'exercer ; enfin à assurer à chaque condition sociale, autant que le permet l'intérêt public, les satisfactions qu'elle recherche. C'est ainsi que la Paroisse, le Comté et l'État offrent partout aux riches les honneurs publics, en échange de dévouements gratuits ; aux classes moyennes, la liberté du travail, avec la perspective de la richesse ; aux ouvriers le patronage ou la corporation, et, en cas de revers, l'assistance.

La constitution britannique offre, en outre, à tout homme habile et laborieux des facilités extrêmes pour s'élever des rangs les plus infimes aux situations les plus élevées. Les préjugés de caste n'opposent point à cette élévation les obstacles qui se manifestent d'ordinaire sur le Continent : un nouvel anobli est traité sur le pied d'égalité par les plus vieilles familles ; et souvent l'opinion de ses collègues et celle du public lui donnent à la Chambre des pairs une situation prépondérante. Les classes inférieures ne sont point elles-mêmes arrêtées, dans leur marche ascendante, par les régimes de caste que les écoles dites professionnelles (§ 47) tendent à créer, sur le Continent, au profit des incapacités bourgeoises.

Pour voir sous son vrai jour la constitution britannique, il faut écarter également toutes les assertions qui la signalent comme subordonnée à quelque autre principe exclusif. Plus on étudie les Anglais et plus on admire la sollicitude avec laquelle ils tempèrent les penchants et les influences, afin de maintenir, dans les

détails de l'activité sociale et dans les aspirations de la pensée humaine, un juste état d'équilibre.

Dans la vie privée, ils opposent à la soif des richesses le renoncement chrétien; à une propension acharnée pour le travail, le repos dominical et les jouissances journalières du foyer domestique; au prosélytisme religieux, la tolérance de tous les cultes; aux habitudes de confort et à la quiétude du bien-être, les voyages excentriques et les plus violents exercices du corps; à la sécurité habituelle de la civilisation, les dangers du steeple-chase, des excursions maritimes et de la chasse au renard; enfin aux jouissances physiques et au luxe recherché par toutes les classes selon leur fortune, la simplicité et la frugalité systématiques d'une foule de sociétés dont les membres se lient par des règles volontaires ¹.

Dans la vie publique, les Anglais établissent ces contrastes avec un redoublement de sollicitude. Ils opposent, en première ligne, l'autorité de la Chambre des pairs à celle de la Chambre des communes, et à l'ascendant de ces deux Chambres celui du Souverain. On prend le change, en effet, sur la coutume et les mœurs de l'Angleterre, quand on se persuade que l'autorité du Souverain y est nécessairement subordonnée aux autres pouvoirs. La prépondérance actuelle des deux chambres du Parlement n'est point un principe constitutionnel absolu : c'est plutôt un fait résultant de

1. La description de ces sociétés serait un sujet bien digne des écrivains portés à comprendre la prépondérance de l'ordre moral sur les autres influences qui améliorent l'humanité; et je voudrais qu'elle fût entreprise par un catholique zélé, animé de cet esprit d'impartialité dont l'Allemagne offre de si beaux modèles (§ 9). Les exemples de vertu et de renoncement chrétien offerts par ces sociétés sont d'autant plus méritoires et d'autant plus efficaces qu'ils se mêlent aux devoirs journaliers de la vie publique et de la vie privée. Je recommande particulièrement l'étude de la société dite *des Amis* (§ 41), composée de 45,000 personnes environ, à ceux qui voudront se rendre compte de la portée des influences morales que je signale.

l'harmonie avec laquelle toutes les classes de citoyens s'entendent sur les questions d'intérêt public. Si l'antagonisme social s'y développait de nouveau, comme au xviii^e siècle, par la corruption ; si, comme on l'a vu chez nous en 1831, le Parlement se divisait en fractions égales sur des questions essentielles, la prépondérance reviendrait au Souverain par le jeu régulier de la constitution. D'un autre côté, le respect et l'amour accordés au Souverain ne constituent point, non plus, un principe absolu. Ces sentiments sont subordonnés à l'accomplissement des devoirs qui lui sont imposés par la coutume, les mœurs et la loi ; ils ne sauraient donc donner lieu aux exagérations de dévouement qui ont porté nos pères à subir pendant un siècle la corruption de l'ancien régime (§ 9).

Inspirés par le même esprit de tolérance et de pondération, les Anglais balancent le droit qu'a le gouvernement central de nommer les magistrats locaux (§ 59), par le droit des localités à élire la Chambre des communes et par suite à nommer indirectement le personnel de ce gouvernement. Ils balancent de même le droit du législateur par l'obligation de l'enquête préalable auprès de tous les hommes compétents ; le pouvoir du fonctionnaire par sa responsabilité devant les administrés, sauf jugement des tribunaux de droit commun ; l'action de l'autorité publique par la surveillance des électeurs et des contribuables ; le droit des pauvres à l'assistance par l'intervention nécessaire de ceux qui en font les frais.

Chacun des détails de la vie publique est en outre contrôlé à des points de vue opposés par deux partis permanents, qui sont depuis longtemps dégagés de toute préoccupation systématique et qui entretiennent l'émulation sans engendrer la haine ou l'hostilité. Enfin l'opinion publique à son tour, secondée par la presse périodique, vient constamment former contre-poids à

toute influence exclusive : elle fait constamment échec à l'autorité du Parlement ; et dès que les Whigs obtiennent un succès marqué, elle favorise avec prédilection les efforts que font les Torys pour prendre leurs émules en faute et reconquérir la prépondérance.

On a quelquefois vu à tort une préoccupation systématique et continue dans l'un de ces efforts momentanés et dans ce sage esprit de réaction. Les Anglais, au contraire, gardent sous ce rapport une extrême réserve ; et même aux époques de passion et d'entraînement, ils ne proclament jamais, dans les actes officiels, les principes de raison et de justice qu'ils s'efforcent de pratiquer. Ils repoussent les protestations en faveur des grandes vérités sociales ; ils dédaignent ces formules impuissantes et stériles qui, ailleurs, ne s'inscrivent en tête des lois ou ne s'affichent sur les murs avec tant d'apparat que parce qu'elles ne sont pas gravées dans les cœurs.

On peut résumer d'un mot cette mâle franchise et cette prudente réserve en disant que l'Angleterre, redoutant la domination d'un principe exclusif, maintient fermement, en les tempérant l'un par l'autre, tous les principes d'où peut découler quelque utilité pour le public.

Cette réserve s'applique même à la liberté civile et politique, c'est-à-dire au principe que, selon l'opinion unanime des autres nations, l'Angleterre pratique avec la plus évidente supériorité. En cette matière, les Anglais ne font jamais, même devant les électeurs, ces sonores professions de foi dont les Français ont été si prodigues ; la liberté surgit chez eux spontanément de la conciliation de tous les bons principes sociaux et surtout de l'esprit universel de tolérance, qui donne un légitime développement à toutes les situations, à tous les intérêts, à toutes les doctrines.

Si, parmi ces principes que les Anglais pratiquent plutôt qu'ils ne les proclament, il fallait absolument

indiquer des tendances dominantes, je signalerais, après l'esprit de tolérance, la crainte de la corruption et l'amour des réformes.

Pour préserver la vie privée de la corruption, les Anglais font d'abord appel à la religion (§ 42) : ils la considèrent comme un frein salulaire pour toutes les conditions et pour tous les âges ; ils y voient la force la plus propre à écarter les passions de la barbarie, dont le germe se reproduit incessamment avec les nouvelles générations, même dans les civilisations les plus avancées.

Agissant par l'exemple plus que par les préceptes, ils initient leurs enfants à la pratique de la vie, par les saines traditions du foyer domestique ; et ils ne laissent à l'école qu'un rôle subordonné. Après avoir ainsi mis en jeu toutes les influences émanant de la famille, ils font appel à un judicieux système d'enseignement. Ils veulent que l'autorité du professeur soit indépendante de toute immixtion de l'État ; mais ils lui donnent pour appui et pour contre-poids la religion, qui ne reste jamais étrangère aux aspirations de la science.

Au surplus, les pères abandonnent rarement leurs fils aux spéculations théoriques : ils continuent à les diriger en joignant à l'enseignement de l'école l'enseignement plus efficace qui résulte de l'exercice d'une profession (§ 47). Usant à cet égard de la souveraineté que laisse intacte la loi civile, et s'appuyant sur la Liberté testamentaire, ils tempèrent par un travail utile les passions de la jeunesse ; ils dressent au moins un de leurs enfants à l'exercice de la profession de famille ; et ils mettent les autres en voie de se créer une situation indépendante. Ces efforts et cette sollicitude ont pour résultat de conférer dans la métropole ou aux colonies la direction des domaines ruraux, des manufactures et des clientèles commerciales aux hommes les plus capables de les faire

prosperer et de donner le bon exemple aux populations subordonnées.

Après avoir pourvu autant que possible par l'initiative individuelle au maintien de l'ordre social, les Anglais ont fréquemment recours à l'association libre pour combattre les abus ou préparer les réformes, et, en général, pour entreprendre les œuvres de bien public auxquelles les pères de famille ne pourraient suffire s'ils restaient isolés.

En ce qui concerne l'organisation de la vie publique, les Anglais font d'abord appel aux sentiments d'honneur et de devoir ; et ils les propagent surtout à l'aide d'un bon système de récompenses. Mais ils ne perdent jamais de vue le danger des défaillances individuelles ; et, pour s'en garantir, ils s'inspirent de cette pensée que l'activité la plus soutenue et l'autorité la plus honnête sont celles du père de famille obligé de pourvoir par son travail à son bien-être personnel et à celui de la femme et des enfants. Ils savent aussi que l'activité et l'autorité du fonctionnaire public, alors même qu'elles sont ennoblies par les vertus de l'homme privé, restent dépourvues de ces stimulants salutaires et recèlent toujours quelque germe de corruption.

De ce fait indiqué par une expérience journalière, ils concluent, qu'il ne faut jamais, en vue d'atteindre une perfection théorique, confier au gouvernement les fonctions sociales qui peuvent être convenablement remplies par des particuliers. Se plaçant à ce même point de vue, pour les fonctions qui appartiennent à la vie publique, ils choisissent de préférence les hommes qui, voués habituellement au soin de leurs affaires privées, peuvent consacrer à la chose commune une partie de leur temps. Encore distinguent-ils surtout parmi ces derniers ceux qui, visant à l'honneur et non à l'argent, tiennent expressément à se concilier par une conduite irréprochable

la considération publique, afin de s'élever plus tard, par le suffrage de leurs concitoyens, à des fonctions plus importantes. Encourageant la richesse, l'une des forces sociales, et prévenant la corruption qui en émane, ils rendent ainsi laborieuses et morales des existences qui se fussent dépravées dans l'oisiveté.

Les Anglais considèrent la multiplication des fonctions gratuites comme un élément essentiel d'harmonie, dans un grand État où le commerce et l'industrie portent à la fortune beaucoup d'individualités éminentes. Ils excitent les riches à s'élever aux honneurs par la vertu, afin de les dissuader de pervertir la société par leurs vices et leurs passions. Ils ont, en conséquence, érigé en devoirs publics, pour toutes les situations de fortune, depuis la fonction de Highway-surveyor (§ 55) jusqu'à celle de Sheriff (§ 57), toutes les charges qui peuvent créer aux titulaires des droits à la considération de leurs concitoyens.

Quant aux fonctions salariées, exigeant une longue pratique professionnelle, incompatibles avec l'exercice d'entreprises privées, ou trop inférieures pour être recherchées par des hommes visant surtout à la considération publique, les Anglais subordonnent le choix des agents à des principes fort différents de ceux qui tendent à prévaloir dans quelques États du Continent.

Ils se tiennent surtout en garde contre la doctrine qui assimile ces fonctions à des prébendes auxquelles tous les citoyens peuvent également prétendre en justifiant de leur capacité par des examens. Portés à tirer de chaque principe tout le bien qu'il peut donner, ils ne repoussent pas absolument les examens d'admission ; mais ils ne les étendent guère au delà du cercle des fonctions inférieures. Quant aux carrières d'un ordre plus élevé, que les classes influentes destinent dans tous les régimes à leurs enfants et à leurs clients, ils voient, dans le régime des examens, une énorme déperdition de temps et une

source permanente de corruption. Ces vices, déjà apparents en Europe, sont flagrants dans ces États de l'Asie, où l'examen n'est qu'un moyen d'admettre de riches incapacités, sans engager la responsabilité des gouvernants. Les Anglais n'y voient qu'un procédé secondaire de classement pour l'admission dans la magistrature et dans l'armée, où l'ascendant personnel du fonctionnaire résulte en grande partie des habitudes traditionnelles et de la condition sociale de la parenté. Tous les hommes spéciaux qui ont comparé, chez les divers peuples européens, ces deux branches du service de l'État sont unanimes à reconnaître la justesse de la pratique anglaise et son utilité au double point de vue de l'intérêt public et du bien-être particulier des fonctionnaires.

En résumé, selon la doctrine anglaise, le droit du public n'est pas de concourir à toutes les fonctions de l'État, mais d'être servi par des fonctionnaires habiles et dévoués. Le gouvernement suit, en conséquence, pour chaque classe de fonctions, le mode de recrutement le plus propre à atteindre ce but. Ainsi, il recourt avec succès à l'examen comme moyen absolu de classer les candidats aux fonctions exigeant certaines aptitudes techniques et scholaires; il relègue ce moyen au second rang pour le recrutement des fonctions exigeant surtout certaines qualités intimement liées aux habitudes qui doivent être acquises dès l'enfance, et qui ne peuvent être garanties que par les traditions de la famille; enfin, tirant même d'un vieux principe trop sujet à l'abus le bien qu'il peut encore produire, ils tolèrent la vénalité des offices qui ne confèrent aux titulaires une situation digne et heureuse que s'ils sont joints à la possession d'une certaine fortune.

L'opinion, ayant le pouvoir de contrôler tous les choix du gouvernement, est d'ailleurs disposée à lui laisser, sous ce rapport, toute latitude. Et c'est ainsi que des

hommes nouveaux qui se révèlent par la production d'idées utiles, arrivent journellement à de hautes situations où ils ont le pouvoir de les mettre en pratique (§ 64). Cette élévation rapide des hommes de mérite, incompatible avec les lourdes hiérarchies bureaucratiques (§ 63) du Continent, est sans contredit l'une des habitudes qui ont le plus contribué à la grandeur de l'Angleterre.

Le recrutement du personnel gouvernemental a lieu généralement, en Angleterre, sous l'inspiration de cette pensée que la première qualité du fonctionnaire public est d'être inaccessible à la corruption. Cette conviction n'existe pas seulement chez les hommes d'État auxquels des fonctions élevées ont donné une haute intuition de l'ordre social : elle a été propagée jusque dans les rangs inférieurs des classes moyennes, par la pratique du gouvernement local, par le sentiment chrétien et surtout par la lecture habituelle de la Bible, qui m'a paru exercer, sous ce rapport, en Angleterre, une influence dont j'ai rarement aperçu la trace chez les catholiques romains¹ du Continent.

En ce qui concerne la répartition des pouvoirs publics, les Anglais s'inspirent de principes analogues. De même qu'ils donnent autant que possible au fonctionnaire le caractère de l'homme privé, ils se plaisent à étendre jusqu'à ses extrêmes limites le cercle de l'activité individuelle, puis à tenir en contact intime l'homme public

1. J'ai entendu Sheffield à un prédicateur des rues (§ 31) signaler en termes excellents l'influence que le christianisme exerce sur les institutions publiques, et citer en anglais, aux applaudissements de la foule, le verset suivant : « In exultatione justorum multa gloria est : regnantibus impiis ruina hominum. » — L'élévation des justes est une source de prospérité : le règne des méchants est la ruine des hommes. (*Proverbes de Salomon*, XXVIII, 12.)

Le peuple anglais, tant qu'il se nourrit ainsi de la lecture du Livre saint, n'acceptera pas de ses gouvernants la corruption que la France a subie, sans résistance, pendant le dernier siècle de l'ancien régime

et l'administré. La science administrative leur paraît consister surtout à faire voter chaque dépense par ceux qui la payent, à établir l'administration de la chose publique dans le Comté, le Borough, l'Union et la Paroisse, et à ne concentrer dans la capitale de la province ou de l'État que la dose d'autorité strictement indispensable à la bonne gestion des intérêts communs.

C'est surtout l'amour des réformes qui honore aujourd'hui l'Angleterre ; mais cette propension n'a, pour ainsi dire, rien de commun avec le besoin de changement qui se manifeste périodiquement, avec fracas, après de longues périodes de torpeur, dans quelques États de l'Occident. On laisse toute liberté à l'émission des idées les plus excentriques touchant les réformes politiques et religieuses. On se garde bien de les mettre en relief, comme en France au XVIII^e siècle, par la persécution : mais on les déconcerte par un procédé efficace, par l'indifférence également exempte de haine et de mépris.

Les Anglais ont conscience de la haute valeur d'une constitution fondée sur des coutumes immémoriales, incessamment améliorée depuis deux siècles, au moyen de l'enquête et de la libre discussion, par des citoyens soumis dans leur vie privée au christianisme, par le gouvernement local sous la direction des contribuables, et enfin par le Parlement sous le contrôle de la nation entière. Ils considèrent, en conséquence, comme puériles ou insensées ces élucubrations dans lesquelles un auteur, regardant comme non avenus tant d'efforts et de dévouements, viserait à fonder de toutes pièces un nouvel ordre social. Se sentant ainsi assurés contre toute chance de perturbation brusque, ils recherchent, sans arrière-pensée et avec une ardeur soutenue, toutes les améliorations conseillées par l'expérience et la raison ; et ils

s'assimilent par là de nouveaux éléments de puissance et de stabilité.

Cet infatigable esprit d'innovation touche à tous les détails de la constitution sociale. Il modifie sans hésiter les institutions les plus vénérables; mais, dans ce cas, le mobile est le désir du mieux et non un entraînement irréfléchi vers la nouveauté. Quand ce désir légitime n'est point en jeu, on se tient au régime ancien; et souvent même, quand on change le fond des choses, on se plaît à conserver la vieille forme dans le nom ou dans le costume. Les Anglais poursuivent les réformes seulement en vue des résultats utiles qu'elles doivent produire; et dès que l'expérience ou l'enquête démontrent la stérilité de quelque tentative, ils reviennent volontiers sur leurs pas.

L'opinion accueille avec une faveur marquée les projets de réforme recommandés par une heureuse pratique d'un peuple étranger; et, sous ce rapport, la propagande des consuls commerciaux, des négociants et même des voyageurs de loisir (§ 54), a une puissance incalculable. L'Angleterre trouve ainsi dans les relations actuelles de la paix les moyens de succès que Rome, avec une civilisation moins parfaite¹, ne pouvait obtenir que dans les contacts de la guerre. Mieux avisée et plus féconde que son émule, elle envahit le monde, non pas seulement par ses armées et ses vaisseaux, mais encore par le commerce et la colonisation (§ 39) : c'est ainsi qu'elle justifie sa prépondérance par ses services.

L'Angleterre a depuis longtemps constaté que le meilleur moyen de provoquer les réformes de toute origine est de bien accueillir, puis de récompenser, les citoyens qui s'y dévouent. Tout novateur faisant appel à l'expérience et à la raison, trouve un accueil sympathique dans la presse périodique et auprès des innombrables associations

1. Voir l'épigraphie de l'Introduction.

libres vouées à toutes les améliorations sociales. L'idée nouvelle, dès qu'elle a été approuvée par l'opinion, provoque la formation d'une association spéciale, si elle ne rentre par tout d'abord dans le cadre d'une association ancienne. Elle trouve de puissants patrons parmi les hommes de loisir qui, dépourvus de toute préoccupation personnelle, consacrent leur vie au soin des intérêts généraux; et, grâce à cet appui, elle est bientôt mise en pratique. L'opinion publique s'emploie volontiers à assurer à l'inventeur le genre d'encouragement qu'il peut désirer. C'est elle par exemple qui rend profitable aux intéressés la loi des brevets d'invention, dans laquelle les peuples adonnés à la routine ou envieux des supériorités sociales ne trouvent, au contraire, que des mécomptes; c'est elle qui, en réagissant sur les individus et sur les juges, réprime avec sévérité les empiétements frauduleux.

Lorsque l'on considère l'attachement passionné avec lequel les populations du Continent conservent, en général, les traditions locales, on comprend que cette constante préoccupation pour les réformes soit un des titres les plus légitimes de la nation anglaise à la prééminence.

Ces titres sont nombreux : ils se manifestent, surtout dans l'ordre politique, avec une supériorité incontestable; et l'on ne peut lire les actes du Parlement, sans accorder au gouvernement anglais le respect qui lui est dû. Au risque de surcharger mon récit, j'ai souvent conservé, dans les paragraphes précédents, la trace de ces lectures : j'ai cité les principales lois qui depuis trente-cinq ans ont transformé sans bruit la constitution britannique, dans le temps même où des révolutions répétées laissaient à peu près intacts les abus et les désordres sociaux du Continent.

Je dois signaler encore, en terminant, une autre cause des succès de l'Angleterre. Les hommes d'État de ce

pays sont en présence d'une constitution formée de coutumes et de lois innombrables, que le mouvement de la civilisation vient sans cesse compliquer. Il ne leur est jamais venu à la pensée de réformer en une fois un si vaste ensemble. Dans chacun de leurs essais d'amélioration, ils s'attachent seulement à un détail, sans trop se préoccuper des disparates et en se tenant toujours prêts à continuer l'œuvre, dès qu'une nécessité se fait sentir. Ils trouvent aisément leur voie, au milieu de ce dédale d'institutions, en s'aidant de bons répertoires ; mais ils ne songent point à détruire leur constitution, sous prétexte de la simplifier, en substituant des textes inflexibles aux coutumes qui depuis quinze siècles se plient à toutes les exigences des libertés publiques et privées. Ils se persuadent qu'aucune assemblée, fût-elle composée de Numas et de Solons, ne saurait s'employer utilement à résumer en codes ces vénérables coutumes. Il sont unanimes à penser que la stabilité et la grandeur de l'État sont suffisamment assurées si le législateur pourvoit avec vigilance aux besoins de chaque jour et si les classes dirigeantes (§ 50 et 51), se défendant de la corruption, font partout leur devoir !

Les écoles politiques du Continent qui se plaisent à développer sans cesse les attributions du gouvernement central, aux dépens du gouvernement local et de l'activité individuelle, pourraient aujourd'hui chercher des arguments dans plusieurs mesures récentes de l'Angleterre. Au nombre de ces mesures on peut citer notamment celles qui concernent la vaccine (§ 56), les routes (§ 57), la salubrité (§ 58) et l'enseignement (§ 60). Les rapports des fonctionnaires chargés de diriger ou de contrôler les nouveaux services où intervient l'État fournissent parfois des informations justes sur les inconvénients de ces réformes. Mais ils témoignent plus ordinairement d'une disposition systématique à étendre encore le régime d'intervention ; et il ne semble pas que l'opinion

publique soit préparée à réagir contre ce nouveau courant d'idées. Ces faits confirment deux conclusions précédemment établies. En s'éloignant aujourd'hui de ses pratiques habituelles de *self-government*, l'Angleterre prouve une fois de plus qu'elle repousse toute doctrine exclusive. En se rapprochant de plusieurs nations du Continent, elle fournit un nouvel exemple de la tendance qui porte les Européens à l'uniformité (§ 53).

Mais on ne serait nullement fondé à présenter ces mêmes faits comme la justification des exagérations continentales : pour écarter, en ce qui concerne la France, ce genre d'apologie, le lecteur n'a qu'à se reporter à la description donnée ci-dessus du gouvernement local de l'Angleterre et à comparer les régimes administratifs du Comté et du Département.

D'un autre côté, le Royaume-Uni, qui offre le meilleur modèle de gouvernement local, ne prétend nullement prendre en toutes choses le contre-pied du principe de la centralisation. On peut observer en ce pays, dans certaines branches d'administration, une concentration d'autorité plus énergique que tout ce qui existe ailleurs. Ainsi, par exemple, la réunion de tous les services financiers de l'État entre les mains d'un Premier ministre (§ 60), contraste singulièrement avec l'éparpillement qu'offre ce service chez certains États qui, dans les autres directions, donnent contre tous les écueils d'une centralisation exagérée.

Je ferai une remarque analogue à propos de la séparation des pouvoirs. Plusieurs peuples du Continent l'admettent comme une règle absolue en haine des abus auxquels le régime opposé a donné lieu au dernier siècle. Les Anglais, au contraire, tirent de ce principe tous les avantages qu'il peut donner, surtout dans les rouages supérieurs du gouvernement; mais ils se gardent de l'appliquer, jusque dans les moindres détails. C'est ainsi qu'en réunissant chez les Magistrates du Comté (§ 57)

les fonctions administratives et la juridiction sur certains crimes ou délits, ils ont trouvé le moyen pratique de concilier la liberté et la paix publique.

Je crois avoir indiqué sans parti pris le véritable esprit de la constitution du Royaume-Uni; car je me suis borné, dans cette recherche, à déduire des faits exposés dans les sept paragraphes précédents, les causes qui maintiennent fermement en ce pays la paix publique et y développent à un si haut degré la crainte de la corruption et l'amour des réformes.

Je résume ces causes dans l'esprit de tolérance; dans la conciliation de tous les principes ayant concouru, à diverses époques, au progrès social et pouvant offrir encore quelque utilité; dans la prépondérance des pères de famille et des associations privées, substituant autant que possible leurs vertus aux vices des fonctionnaires; et, enfin, dans la responsabilité qui porte ces derniers à restreindre plutôt qu'à étendre le cercle de leur action. Ce rôle bienfaisant de la famille et de l'association est surtout rempli par une race de propriétaires ruraux incorporés au sol, travaillant depuis 1688 à mettre en pratique pour la première fois, dans un empire vaste et puissant, le principe de la souveraineté nationale. C'est grâce à l'esprit de réforme incarné dans la race anglaise qu'a été peu à peu domptée l'ancienne corruption dont l'origine remontait au règne des Tudors, et dont la dernière recrudescence avait signalé si tristement la cour de Charles II.

En présentant ces appréciations sur la constitution britannique, je me suis inspiré des considérations présentées au début de cet ouvrage (§ 8) : je me suis proposé, non pas de faire la balance exacte des qualités et des défauts qui s'y remarquent; mais bien de mettre en lumière les bons exemples qui peuvent exciter chez nous une émulation salubre. Si je m'étais placé au stérile

point de vue de la critique, j'aurais dû insister plus que je ne l'ai fait sur les dernières traces de l'oppression imposée pendant cinq siècles à l'Irlande; sur l'injustice du régime des dîmes ecclésiastiques, qui prive les cultes dissidents de leurs légitimes ressources; sur les vices nombreux attachés au principe et à la pratique de la taxe des pauvres; sur les misères physiques et morales qui, malgré de nombreuses réformes, pèsent encore sur les populations manufacturières et urbaines du Royaume-Uni. J'aurais dû surtout signaler l'égoïsme que l'Angleterre manifeste dans les rapports internationaux; le cynisme avec lequel elle a organisé en Orient le honteux commerce de l'opium; l'influence fâcheuse qu'elle a exercée sur le Continent en employant sa prépondérance à établir un équilibre imposé par la force aux populations, et à cultiver, pour ainsi dire, des discordes dont elle est préservée par sa situation insulaire. Enfin, j'aurais à reprocher à l'Angleterre le tort qu'elle fait au monde entier en détournant les Européens de l'union qu'ils devraient contracter, soit pour développer leurs ressources intérieures, soit pour exercer au dehors un haut patronage; et, à ce sujet, j'aurais à rappeler que cette intervention des Européens n'est pas moins nécessaire à l'affermissement de leur propre constitution qu'à l'amélioration des races inférieures (§ 51).

Ce n'est point par un engouement irréflecti, mais avec le désir d'être utile à mon pays et à la civilisation générale, que j'ai insisté sur les traits les plus recommandables de la constitution britannique. Cependant, si le plan de mon travail m'eût conduit à critiquer l'usage que l'Angleterre fait de sa puissance, j'aurais dû constater qu'elle se montre plus modérée dans l'abus, que l'Espagne et la France ne l'ont été aux temps de leur prépondérance. Au surplus, les maux actuels de l'Europe résultent moins du machiavélisme anglais que de l'erreur ou du vice des populations; et, en ce qui nous concerne, le

meilleur moyen d'y remédier est de revenir au vrai et au bien par l'exemple de nos émules.

C'est encore pour atteindre ce but que, me plaçant maintenant à un point de vue opposé, je vais insister sur les principaux vices de notre constitution sociale.

§ 62

L'INTOLÉRANCE INCULQUÉE AUX ESPRITS DEPUIS DEUX SIÈCLES
EST AUJOURD'HUI LE PRINCIPAL VICE DES FRANÇAIS.

Je ne me propose point de présenter l'inventaire complet des vices de nos institutions publiques, ni des réformes qu'elles réclament. Une telle entreprise, trop lourde à tous égards pour un seul homme, ne pourra être menée à bonne fin que par des associations semblables à celles (§ 46) qui, en Angleterre, devancent toujours l'action de l'homme d'État et du législateur. Elle aurait d'ailleurs l'inconvénient de trop diviser l'attention du lecteur et d'amoindrir l'importance qu'il semble nécessaire d'attribuer à la réforme de nos institutions privées.

Au surplus, les questions que j'ai maintenant à étudier sont en partie résolues par les faits et les principes que j'ai déjà exposés. En traitant des réformes de la vie privée, j'ai souvent fait comprendre qu'elles sont le point de départ de celles qu'il y a lieu d'accomplir dans la vie publique; et je viens de signaler les principales voies à suivre, en faisant le tableau de la constitution sociale qui a permis à l'Angleterre de s'élever au plus haut degré de puissance et de liberté qu'aucune nation ait pu acquérir jusqu'à ce jour. En renvoyant souvent le lecteur à ce tableau, je pourrai concentrer en six paragraphes les matières qui me restent à traiter.

Dans les deux premiers, j'appellerai l'attention du lecteur sur les deux vices principaux dont me paraissent découler les autres, savoir, sur l'intolérance, qui a son

principal point d'appui dans nos mœurs privées, et sur la bureaucratie, qui s'est incorporée en quelque sorte à toutes nos institutions publiques. Dans le troisième paragraphe, j'indiquerai les moyens généraux de réforme. Je terminerai par un exposé des applications que conseillent ces principes : à cet effet je traiterai, dans le quatrième paragraphe de la vie communale; dans le cinquième, de la vie provinciale; dans le dernier enfin, du gouvernement central.

L'intolérance est la disposition d'esprit qui porte les autorités sociales à imposer par la force la pratique du bien ou l'interdiction du mal, sans que cette intervention soit nécessaire pour assurer la paix publique ou pour préserver les particuliers d'un dommage immérité.

On ne s'est pas borné, pendant les deux derniers siècles, à propager chez nous l'intolérance, en excitant outre mesure la crainte ou la haine de certains désordres : on a glorifié ce vice et discrédité la tolérance, en étendant indûment leurs domaines jusqu'aux actes que la coutume et la loi condamnent ou prescrivent chez tous les peuples libres et prospères (§ 8). On ne saurait trop redouter ces exagérations qui faussent la définition simple que je viens de donner. Ainsi, le juge qui absout les coupables, le fonctionnaire qui ne défend pas l'intérêt public, le père qui ne réprime point le vice de son fils, ne font point acte de tolérance : ils manquent à des devoirs impérieux. Ainsi, le gouvernement qui refuse la justice, protège la fraude ou encourage le mépris de l'autorité paternelle, ne fait pas preuve d'intolérance : il tombe dans une odieuse tyrannie.

L'intolérance se présente dans l'histoire parmi les fléaux les plus permanents de l'humanité. On s'explique cette persistance de l'erreur en se rendant compte des motifs spécieux qui, au premier abord, éloignent les hommes de la tolérance. Ici, en effet, le désir du bien

contribue autant que l'esprit du mal à engager les hommes dans la mauvaise voie. Les nations qui se sont le mieux organisées pour résister en toutes choses aux attentats des méchants, sont précisément celles qui se montrent le plus impuissantes à conjurer cette erreur des gens de bien !

Pour être tolérant, il ne faut pas seulement pratiquer le précepte qui commande d'aimer le prochain et de ne point lui causer un préjudice par orgueil ou par égoïsme. Il ne suffit pas de réprimer en nous le péché originel qui porte à nuire aux autres ; il faut, en outre, résister à la pensée généreuse qui nous excite à les faire jouir, même contre leur volonté, des bienfaits de la vérité et de la vertu. Le lecteur qui voudra bien se reporter par la pensée aux devoirs actuels des classes dirigeantes (§ 50 et 51), s'expliquera que celles-ci doivent s'élever à une grande hauteur intellectuelle et morale, pour voir une obligation dans ce respect de la liberté d'autrui.

Le citoyen éclairé et vertueux, qui se dévoue à propager les bons principes, se trouve toujours en présence de rivaux abusés ou pervers, qui répandent avec la même ardeur les principes opposés. Plus il est convaincu, et plus il doit déplorer les maux que va produire cette funeste propagande, surtout si elle est faite par un orateur habile ou par un écrivain renommé. Placé dans cette situation, l'ami de la vérité, qui possède le pouvoir ou qui dispose de l'opinion publique, doit avoir des convictions bien fermes sur l'excellence du régime moderne (§ 52) pour rester impassible en présence de l'erreur, pour résister au premier mouvement qui le porte à en prévenir l'effet par l'emploi de la force, et pour conjurer ainsi l'éternelle alternative des gouvernements d'ancien régime, le calme de l'oppression ou les désordres de la guerre civile. Ce n'est donc point seulement dans l'amour du prochain, mais surtout dans cette impassibilité réflé-

chie devant le mal, que consiste essentiellement la tolérance des gens de bien.

Cette grande qualité sociale améliore, par deux moyens principaux, les rapports mutuels des familles et des nations. Elle laisse un libre développement à la concurrence, qui est la vraie source de leur activité et de leur grandeur (§ 51) ; et elle tempère ce stimulant en l'empêchant de s'exagérer jusqu'à l'antagonisme ou à la guerre. Elle permet la propagation du mal ; mais elle donne à celle du bien une force incomparable. Peut-être même la tolérance n'est-elle jamais plus utile que lorsqu'elle laisse un talent supérieur répandre l'erreur et le vice : l'amour du bien et le sentiment du salut public excitent alors les cœurs généreux à faire effort sur eux-mêmes et à parvenir à la même hauteur pour faire prévaloir la vérité et la vertu. Rien n'est plus propre à tremper fortement des intelligences qui, privées de cette excitation salubre, se fussent amollies dans le repos et la sécurité ! Assurément, il n'y a qu'un petit nombre d'hommes que puisse grandir ainsi la lutte de la vérité contre l'erreur ; mais tous s'élèvent dans l'ordre moral, à la vue des exemples de tolérance donnés par les classes dirigeantes, qui résistent à la tentation de persécuter leurs semblables. On ne saurait concevoir pour les âmes un exercice plus salubre que l'effort qui fait triompher, en pareil cas, de l'orgueil et de l'esprit de domination ; car ces vices ont été particulièrement redoutables, toutes les fois qu'ils ont pu se fonder sur la défense des grands intérêts sociaux.

La tolérance a acquis de nos jours son plus grand développement chez les deux peuples, les Anglais et les Américains du Nord, qui pratiquent le mieux la liberté religieuse ; mais elle n'est point propre aux temps modernes, et elle fait encore défaut à plusieurs nations de l'Europe. Dès les âges les plus reculés, des hommes supérieurs l'ont plus ou moins pratiquée ; Jésus-Christ l'a

enseignée au monde, et pendant les premiers siècles de l'Église, les chrétiens éminents¹ sont restés fidèles à sa doctrine. Oubliée en France sous les Valois (§ 13), proclamée de nouveau par Henri IV, la tolérance s'est progressivement rétablie avec la pratique de la liberté religieuse. Vers le milieu du xvii^e siècle, elle avait créé entre les clergés rivaux les bonnes relations qu'on admire maintenant en Allemagne (§ 8) et, entre les classes supérieures, l'harmonie et les excellents rapports sociaux que le monde civilisé s'empresse d'imiter (§ 9). L'intolérance, inculquée de nouveau aux esprits par le déplorable gouvernement de Louis XIV, notamment par la persécution de Port-Royal et l'expulsion des protestants, a divisé les intelligences, propagé la corruption et empêché les réformes pendant toute la durée du xviii^e siècle ; elle a jeté la France dans la Révolution et provoqué les actes les plus odieux d'injustice et de cruauté. Depuis lors, le rétablissement partiel de la liberté religieuse (§ 13) a enlevé à notre esprit d'intolérance le caractère sinistre et passionné qu'il avait pris à cette triste époque. Cependant le germe du mal n'est pas encore détruit ; et il a visiblement entravé les efforts qu'ont fait les générations contemporaines, pour fonder des gouvernements libres et stables.

L'intolérance actuelle de l'esprit français est le trait de mœurs qui étonne le plus les observateurs des autres nations. D'après eux, le symptôme du mal se trouve dans

1. Mgr l'évêque d'Orléans, en décrivant, le 16 novembre 1862, la belle vie de saint Martin, évêque de Tours, a montré que vers la fin du iv^e siècle les âmes élevées n'avaient pas encore adopté les habitudes d'intolérance propagées par l'union de l'Église et de l'Empire. Ce grand homme, qui naquit vers l'époque où Constantin, en décrétant cette union, infusait aux âmes chrétiennes l'esprit persécuteur des païens, eut la vertu de résister à cette contagion. Il condamna hautement des évêques espagnols qui, à peine échappés au fer des persécuteurs païens, étaient venus à Trèves pour y demander le sang des Priscillianistes.

l'impuissance où nous sommes d'arriver au vrai par la libre discussion, et surtout dans les haines et les discordes qui sont le résultat habituel de ces tentatives. Tout récemment encore, le congrès de bienfaisance, tenu à Londres à l'époque de l'Exposition universelle de 1862, a fourni aux Anglais une nouvelle occasion de constater cette imperfection de nos nationaux¹, dans des discussions qui ne semblaient pas cependant devoir provoquer la passion.

Une première manifestation de l'esprit d'intolérance est celle qui nous a toujours conduits à subordonner nos diverses constitutions à quelques doctrines exclusives; et rien n'a plus contribué à les rendre éphémères. Le principe dominant, quelque respectable qu'il fût, n'a pu, faute d'une pondération suffisante, produire tout le bien qui en devait résulter; et bientôt une nouvelle révolution nous en a complètement enlevé le bienfait, en nous rejetant avec la même exagération vers un principe différent. Ces brusques réactions ont eu surtout pour effet de changer la situation relative des diverses classes de la société, c'est-à-dire d'affecter les intérêts qui passionnent le plus les esprits. C'est ainsi que nos trois dernières constitutions, au lieu de se rattacher au principe britannique (§ 61) et de satisfaire, pour chaque classe, tous les intérêts compatibles avec ceux du public, ont toutes montré pour l'une d'elles une prédilection injuste.

Le gouvernement de la Restauration a établi une classe supérieure fondée sur la pairie héréditaire (§ 23). Il a ainsi improvisé une institution peu conforme aux

1. J'ai même entendu des dames, qui assistaient à ces discussions, témoigner leur étonnement de l'intolérance manifestée par plusieurs orateurs français, au sujet d'une simple question d'instruction primaire : elles ont remarqué spontanément que ce défaut expliquait notre inaptitude pour les libertés civiles et politiques.

tendances générales du nouveau régime social, qui ne se présente en Angleterre que comme une tradition vénérable, justifiée par de longs services (§ 61), et maintenue expressément par l'opinion, malgré l'abrogation de tous les autres privilèges. Ce gouvernement a accordé cette faveur, non pas seulement à la richesse territoriale qui offrira toujours des éléments sérieux de prépondérance, mais encore à une noblesse dont l'influence avait été amoindrie dès le xviii^e siècle par les scandales de la cour et, plus tard, par une émigration de vingt années. Revenant, en outre, à une mauvaise tradition de l'ancien régime déjà reprise par le premier Empire, il a rétabli en faveur de la grande propriété rurale unie à la noblesse le régime des majorats (§ 23). En lui conférant ce privilège, il a, en premier lieu, fait une faute ; car la supériorité de la noblesse anglaise sur celles du Continent met en évidence la supériorité de la liberté testamentaire sur le droit d'ainesse. Il a, en second lieu, commis une injustice ; car il n'y avait aucune raison pour refuser à la petite propriété un avantage qui n'eût compromis en rien celui qu'on accordait à la classe préférée. Le gouvernement de la Restauration appréciant vaguement, sans se rendre compte des vrais principes, le bienfait de la transmission intégrale des biens, avait même proposé en 1826 (§ 23) d'attribuer, sous ce rapport, à la grande propriété séparée de la noblesse, des facilités qui seraient restées interdites à la petite propriété.

Le gouvernement de juillet 1830, accordant ses sympathies à une classe plus nombreuse, quoique fort restreinte encore, celle des propriétaires et des commerçants payant au moins un impôt annuel de 200 francs, s'est appliqué à diminuer autant qu'il dépendait de lui l'influence de la riche noblesse, en la noyant, pour ainsi dire, au milieu de cette classe moyenne, et en abrogeant d'ailleurs la pairie héréditaire et les majorats. Aussi

longtemps qu'il s'est maintenu, il a obstinément refusé d'étendre le droit électoral, caractère distinctif de la prépondérance politique, à ces petits propriétaires et à ces tenanciers qui depuis longtemps exercent utilement ce droit, dans les États scandinaves, en Suisse et en Angleterre. Il a encore contribué à amoindrir le prestige de la noblesse en tolérant les usurpations de titres, faites par une bourgeoisie avide de distinctions et peu scrupuleuse dans le choix des moyens. Enfin, il a eu recours à des combinaisons plus positives pour développer, au profit de sa classe de prédilection, cet insatiable besoin de privilèges, que l'ancien régime a inoculé à toute la nation, que les réformateurs de 1789 ont à peine réprimé pendant deux années, et que tous les gouvernements postérieurs ont voulu satisfaire. C'est ainsi qu'il a conservé ou multiplié les prohibitions douanières, les corporations fermées, et une multitude d'interventions fâcheuses de l'État entraînant la création de nombreux emplois publics; c'est ainsi qu'il a distribué ces privilèges et entravé toutes les propositions de réforme en se préoccupant surtout de servir les intérêts ou les passions des petites oligarchies électorales.

Le gouvernement de février 1848, continuant la réaction commencée en 1830 contre les classes supérieures de la Restauration, et se jetant d'un bond au delà de toutes les limites gardées jusque-là par la civilisation européenne, a détruit à son tour, autant qu'il l'a pu, l'influence de la classe moyenne en la confondant, comme la classe riche qui y était déjà mêlée, dans les masses du suffrage universel. Il s'est même trouvé conduit à annuler jusqu'à l'influence de la petite propriété dans les centres manufacturiers, à Paris et dans les autres grandes villes, où s'accroissent les populations vivant du salaire journalier. Enfin, il a conféré à ce corps électoral, où la majorité est toujours acquise aux classes inférieures, le pouvoir de nommer périodi-

quement le chef de l'État, et l'assemblée unique où se concentrait la représentation nationale. Il a amoindri encore la prépondérance naturelle des classes supérieures en remplaçant, autant que le comportaient les ressources du trésor, par des fonctionnaires salariés, les citoyens qui exerçaient précédemment à titre gratuit des fonctions utiles au public, et surtout en restreignant, au profit de la bureaucratie (§ 63), le domaine de l'activité privée. A part la triste exception des ateliers nationaux, cette prédilection pour la classe ouvrière n'a pu se manifester par des avantages positifs, analogues à ceux que les deux gouvernements antérieurs avaient prodigués à leurs classes privilégiées. A défaut d'autres satisfactions, on n'a pas épargné les protestations d'une sympathie réelle mais impuissante; et il a été un moment où la qualité d'ouvrier semblait devoir seule conférer des droits à la considération publique.

Les partis politiques qui ont inspiré en France ces trois gouvernements n'ont pas toujours manifesté par des divergences l'esprit d'intolérance qui les animait. Ils se sont, en général, accordés à comprimer les partis rivaux plus que la paix publique ne l'exigeait; ils ont peu consulté l'opinion; ils ont même prétendu la créer en dominant les classes libérales ou en organisant l'enseignement de l'État. En un mot, les partis ont gouverné en s'inspirant de doctrines préconçues, plutôt que des besoins et des vœux de la nation.

Cependant, on a été parfois injuste envers ces gouvernements en leur reprochant trop vivement ces tendances coercitives. L'oppression a été souvent la conséquence, non de la doctrine qui inspirait l'autorité, mais du caractère personnel de ses agents; et, comme je l'indiquerai plus loin (§ 63), elle a été d'autant plus lourde qu'on se rapprochait davantage des rangs inférieurs de la hiérarchie gouvernementale. L'intolérance de nos gouvernements n'a guère été que la conséquence de l'impulsion

donnée aux esprits, pendant le dernier siècle de l'ancien régime.

Il ne faut donc point exagérer, sous ce rapport, la responsabilité de nos gouvernements; mais il n'en faut pas moins condamner, partout où elles se présentent, les manifestations d'un principe dangereux et antisocial. L'intolérance ne blesse pas seulement la raison et la justice; elle a, aux yeux de l'homme d'État, un défaut non moins grand : elle nuit aux intérêts qu'elle prétend servir. Soit qu'elle agisse directement sur les personnes, soit qu'elle s'applique surtout aux choses, elle produit toujours des résultats opposés à ceux qu'on en attend...

Les faveurs exclusives accordées par nos derniers gouvernements à une partie de la société ont soulevé, contre la classe privilégiée, les jalousies ou les rancunes des autres. Celles-ci, par un accord tacite, ont réagi dans tous leurs actes contre les intentions de l'autorité; et souvent même, en ameutant les intérêts froissés, elles ont privé la classe privilégiée de l'influence à laquelle elle pouvait légitimement prétendre. Les gouvernements ont bientôt subi le contre-coup de ces dissensions; et ils sont tombés, sans trouver un moyen de défense dans les forces qu'ils se flattaient d'avoir créées. Cette première forme de l'intolérance n'a donc servi qu'à développer les deux maux dont nous souffrons le plus depuis le renversement de l'ancien régime, l'antagonisme social et l'instabilité gouvernementale.

Une seconde manifestation de l'intolérance s'est surtout produite dans les régimes du travail et de l'association : elle s'est, en général, appliquée à détruire la concurrence dans toutes les branches de l'activité sociale, sous prétexte de les protéger ou de servir quelque intérêt public. Elle a éloigné les particuliers du droit chemin qui mène, par le travail libre, à la vertu

et à la richesse; elle les a habitués à chercher le succès dans la faveur des fonctionnaires; elle a ainsi constitué un régime où se développe avec le temps une irrémédiable corruption. D'autre part, les personnes dont l'activité repose sur le monopole et le privilège ont parfaitement conscience des abus qu'ils entraînent. Elles ne veulent pas que l'opinion publique s'éclaire; et, à ce point de vue, elles se montrent sympathiques à tous les abus, dans la crainte que la destruction de ceux dont elles souffrent ne fasse prochainement mettre en question ceux dont elles profitent. Cette coalition spontanée des intérêts créés par les monopoles et les privilèges est un des plus grands maux dont notre pays ait souffert depuis deux siècles. Elle tend sans cesse à vicier nos institutions en nous rendant à la fois enclins à la corruption et rebelles aux réformes. Pendant cette longue période, elle nous a rarement permis de trouver un moyen terme entre le *statu quo* et les révolutions.

Une troisième manifestation de l'intolérance est celle qui consiste à introduire, dans la discussion des problèmes sociaux, certaines expressions vagues dont on se fait un argument pour repousser toute discussion méthodique. C'est ainsi qu'on provoque une dangereuse confusion d'idées, lorsqu'on appelle Démocratie la constitution sociale d'un grand État moderne; car on n'y trouve rien de commun avec l'ordre de choses qui régnait, sous ce nom, dans plusieurs États de l'ancienne Grèce.

Un État grec se composait, en général, d'une petite ville et d'une grande banlieue rurale subdivisée en moyens domaines à cultures arborescentes, analogues à ceux de notre Provence. La ville était habitée surtout par les propriétaires qui cultivaient ces domaines en régie; en moindre partie par les chefs de métier, chargés des travaux de construction ou des autres industries urbaines; enfin par des gens de commerce exploitant, dans

la ville ou au dehors, la vente des produits bruts de l'agriculture ou des objets manufacturés dans les ateliers domestiques (§ 37 et 50). La main-d'œuvre nécessaire aux travaux de la ville et de la campagne était fournie par une nombreuse population de serviteurs, attachés en permanence à chaque maison, complètement identifiés à la personnalité du maître, et n'ayant aucun rang dans la constitution. Dans un tel régime, les affaires de l'État étaient celles de la ville: et il était naturel qu'elles fussent dirigées par tous les chefs de maison discutant et délibérant sur la place publique.

Un système analogue de gouvernement s'applique encore aux affaires des communes rurales de la Russie (§ 65); mais il ne saurait évidemment s'étendre à celles d'un grand État moderne, habité par des millions de citoyens répartis sur un vaste territoire, et enrichi par d'innombrables industries dont la moindre réclame le concours de plusieurs chefs de maison indépendants l'un de l'autre.

Il est permis assurément de donner à un mot une nouvelle acception, sans tenir compte de l'étymologie; mais cette création n'est légitime que si elle répond à une idée précise. Or, je ne vois pas qu'on se conforme à cette règle en introduisant le mot Démocratie dans les langages modernes.

Les écrivains qui résument dans ce mot l'idée du meilleur gouvernement, semblent avoir en vue un ordre de choses qui créerait, autant que possible, entre les citoyens l'égalité des conditions ¹. Les plus libéraux re-

1. Cette définition a surtout été propagée par M. A. de Tocqueville qui, dès le début de son ouvrage (*De la Démocratie en Amérique*, introd., ligne 3), met en relief la notion de l'égalité, avec une exagération que dément l'état social actuel de toutes les grandes nations, y compris les États-Unis eux-mêmes. Montesquieu, qui parait avoir introduit le mot démocratie dans notre langue, n'y avait nullement attaché l'idée d'égalité. Il s'était borné à dire : « Lorsque, dans la république, le peuple a la souveraine puissance, c'est une démocratie. »

connaissent que les autorités modernes ne sauraient, comme celles de Sparte, interdire toute trace d'inégalité dans la vie privée; mais ils pensent néanmoins que la loi, les mœurs et la coutume doivent imposer cet ordre de choses dans la vie publique. D'après ce principe, tous les citoyens prendraient part aux fonctions du gouvernement, ou tout au moins à l'élection des fonctionnaires. L'École dite démocratique pense d'ailleurs que son système assurera aux peuples, à l'intérieur le bien-être et l'harmonie, au dehors une haute influence. Elle se persuade que l'Europe commence à l'adopter; et elle en voit déjà la réalisation pratique aux États-Unis de l'Amérique du Nord ¹.

Au surplus, la définition de Montesquieu, quoique plus élastique que celle de M. de Tocqueville, n'a jamais pu s'appliquer qu'à une très-petite fraction de gouvernement local (§ 52). On ne peut l'étendre qu'aux États qui, comme la république actuelle de Saint-Marin, se composent d'une ville et de sa banlieue.

1. M. A. de Tocqueville a beaucoup contribué par son ouvrage (*De la Démocratie en Amérique*) à répandre en France cette dangereuse erreur. Plusieurs chapitres de cet ouvrage sont pour le fond et la forme de vrais chefs-d'œuvre; mais ils sont contredits par la plupart des autres, et ils ne s'accordent pas avec les conclusions.

L'auteur, en effet, affirme que le gouvernement exclusif des classes inférieures a produit la grandeur actuelle des États-Unis; mais il ne le démontre pas. Il décrit fort imparfaitement la constitution de ce pays; et il ne mentionne même pas l'influence prépondérante qu'exerçaient, à l'époque de son voyage en Amérique, les grands propriétaires des États du Sud. Sous ce rapport, M. Michel Chevalier qui observait l'Amérique à la même époque, a donné une idée plus juste de cette constitution (*Lettres sur l'Amérique du Nord*, Paris, 1826; t. I^{er}, p. 473). On s'explique ces lacunes lorsqu'on étudie la manière de l'auteur: en s'attachant à être complet, il eût compromis l'unité nécessaire à l'œuvre d'art qu'il voulait créer; il eût été plus vrai et plus utile; mais, chez un peuple qui tient surtout l'art en estime, il eût été moins remarqué. Pour apercevoir l'erreur de M. de Tocqueville, il n'est pas nécessaire de rechercher les nombreux passages où elle se montre: il suffit de relire les dix lignes qu'il a lui-même soulignées dans l'avertissement de l'Édition de 1850.

Les conclusions relatives à la France sont particulièrement inexactes, et elles ont plus égaré l'opinion qu'elles ne l'eussent fait dans l'ouvrage d'un écrivain moins libéral et moins modéré. Ainsi, l'auteur décrit éloquentement (t. I^{er}; c. III) les funestes effets que produit la Démocratie

L'étude attentive des États-Unis me paraît conduire à une toute autre conclusion. Jusqu'à l'époque où l'indépendance fut proclamée, cette nation dut évidemment ses succès aux coutumes et aux lois de l'Angleterre (§ 54 à 61), c'est-à-dire à un régime tendant surtout à fonder une hiérarchie sociale sur la vertu, le talent et la richesse. C'est sous cette influence que se formèrent Franklin, Maddison, Washington et les autres grands hommes qui conquièrent l'indépendance de leur patrie. A la vérité, la nouvelle Constitution promulguée en 1787 a parfois réformé les anciennes coutumes, en vue d'accroître l'égalité des conditions; mais elle a gardé de grands ménagements, dans l'intérêt des libertés privées et de l'ordre public. C'est ainsi qu'elle a recommandé le partage égal des biens par la loi *ab intestat*, sans restreindre en rien la liberté testamentaire; qu'elle a étendu le droit de suffrage, sans le rendre absolument universel. Préparées aux bonnes habitudes d'égalité par les coutumes anglo-saxonnes, par les croyances chrétiennes et par une longue pratique de la tolérance en religion comme en politique, les mœurs ont secondé sans résistance l'impulsion imprimée par la loi. Ce mouvement d'ailleurs a été singulièrement favorisé par la proximité de territoires indéfinis. L'agriculteur, qui n'est point propriétaire dans la région cultivée, peut aisément se créer un domaine dans l'Ouest; et, tant que cette situation durera, on ne verra guère se cons-

en pulvérisant le sol, à l'aide du Partage forcé. La description de ce fléau est évidemment empruntée à la France; car les États-Unis en ont été jusqu'ici préservés par la Liberté testamentaire et par la proximité de territoires indéfinis. On ne s'explique donc pas que l'auteur puisse se féliciter d'avoir le premier signalé l'avènement de cette sorte de gouvernement, comme un fait providentiel. Cette assertion a déjà donné une funeste impulsion aux esprits chez un peuple intolérant et porté aux partis extrêmes. A la vue des maux que nous a légués la corruption des corps privilégiés de l'ancien régime, nous devons en effet accueillir avec faveur une théorie qui nous montre le remède dans un régime d'égalité forcée.

tuer les propriétaires résidants et les tenanciers, c'est-à-dire les deux classes qui forment les principaux éléments de la hiérarchie britannique (§ 54). Cet acheminement vers l'égalité se trouvait conforme à la nature des hommes et des choses : on s'explique qu'il ait concordé avec la conservation de la paix publique et même avec un nouveau développement de prospérité et de puissance.

Cependant le nouveau régime offre déjà beaucoup d'inconvénients ; et ceux-ci s'aggravent rapidement depuis trente ans, à mesure que s'efface la tradition ¹ des grands hommes de 1787. J'ai indiqué ci-dessus (§ 12) les symptômes d'une décadence morale dont la cause ne saurait être recherchée avec trop de sollicitude par les hommes d'État de notre temps. Je vois surtout cette cause (§ 22) dans la loi *ab intestat* par laquelle les législateurs de 1787, contrairement à l'opinion de Washington, ont voulu réagir contre les anciennes coutumes de transmission intégrale. C'est ainsi que j'explique notamment l'instabilité croissante des familles, l'indépendance exagérée des enfants et des femmes, l'affaiblissement des traditions domestiques et des croyances religieuses. Si le plan de cet ouvrage eût comporté une description de la vie publique des Américains, j'y aurais signalé le contre-coup de ces désordres, et surtout la tendance que montrent de plus en plus les électeurs à écarter des hautes fonctions sociales le talent et la vertu ².

1. L'illustre Maddison a vécu, entouré de la vénération publique, jusqu'en 1836.

2. « Tandis que les instincts naturels de la Démocratie portent le peuple à écarter les hommes distingués du pouvoir, un instinct non moins fort porte ceux-ci à s'éloigner de la carrière politique, où il leur est si difficile de rester complètement eux-mêmes et de marcher sans s'avilir. » (A. de Tocqueville, *de la Démocratie en Amérique*, ch. xiii). On s'explique difficilement que l'auteur éminent qui a décrit en ces termes la Démocratie, ait pu admettre qu'un tel ordre de choses devait se répandre *partout*, pour constituer un gouvernement *tranquille et régulier* (Avertissement de l'Édition de 1830).

J'aurais eu encore à montrer que les Américains sont loin d'avoir conquis les conditions d'égalité les plus désirables. Ainsi les États du Sud, formant les deux tiers du territoire, avaient conservé jusqu'à ces derniers temps la grande propriété rurale unie à l'esclavage ; et ce sont ces mêmes États qui fournissaient presque exclusivement à la République les présidents et le personnel dirigeant. Ainsi les États du Nord continuent à mépriser et même à détruire les races de couleur ; là plus qu'ailleurs beaucoup d'hommes s'élèvent rapidement à de grandes fortunes par le commerce et l'industrie manufacturière ; mais, comme ils ne sont plus admis à servir l'État, ils commencent à le corrompre par leurs vices et leurs passions (§ 61).

Quand les opinions que je viens d'exposer auront été dûment vérifiées, il sera démontré que les Américains auraient évité les désordres qui se manifestent parmi eux, s'ils n'avaient pas eu recours à la contrainte morale de la loi pour imposer aux familles un régime d'égalité incompatible avec l'ordre social ; si, en adoptant l'une des meilleures tendances de la Société des Amis¹ (§ 12), ils s'étaient bornés à abroger les ordres de chevalerie et les titres de noblesse ; si, enfin, ils avaient conservé avec les coutumes anglo-saxonnes le moyen de se garantir de la corruption et de transmettre à leurs enfants les traditions d'honneur et de vertu.

L'École dite démocratique commet donc une grave erreur, lorsqu'elle croit trouver, dans les États nouveaux de l'autre Continent, la justification pratique de son système. Elle se serait plus rapprochée de la vérité en cherchant ses exemples dans la vieille Europe. Il

1. Cette tendance à l'égalité n'est point américaine ; elle est anglo-saxonne et forme un contraste complet avec les dispositions de l'esprit français (§ 48). J'ai vécu dans l'intimité d'une multitude d'Anglais qui, ayant conquis par le travail la richesse et l'influence, auraient cru s'abaisser en sollicitant des rubans ou des titres : je ne sais si je pourrais citer trois Français animés du même sentiment (§ 48).

existe, en effet, au centre de notre Continent, entre la mer du Nord et le golfe de Biscaye, de nombreuses populations, qui ne connaissent ni la richesse ni la pauvreté, et qui, à la faveur de leurs franchises du moyen âge, se gouvernent elles-mêmes en toute souveraineté. Elles occupent dans les États scandinaves, dans le nord-est et le sud-ouest de l'Allemagne, dans les hautes vallées du Tyrol et de la Suisse, dans les montagnes de l'Italie, de la Catalogne et des provinces basques, cette région de familles-souches que j'ai signalée comme notre plus précieuse réserve de bonnes mœurs, de liberté et d'égalité (§ 33). Mais ces estimables populations s'adonnent uniquement à la culture de leurs petits domaines (§ 34); elles ne sont point en situation de s'enrichir par le commerce ou l'industrie manufacturière. Les plus ambitieux n'y conçoivent jamais la pensée d'intervenir dans les affaires des peuples voisins¹; et ils bornent leurs désirs à diriger les intérêts locaux. Ces petites nations ne sauraient donc servir de modèles pour la haute influence internationale que recherchent chez nous tous les partis politiques; et, sous ce rapport, elles ne rentrent nullement dans le programme indiqué ci-dessus.

Quelques-uns enfin ne croient pas être obligés de chercher en dehors de notre pays les vraies sources de la Démocratie. Ils se persuadent que les Français sont spécialement portés par leurs mœurs et par leur génie vers cette forme de gouvernement. Mais j'ai déjà démontré que les faits démentent cette théorie, et qu'on ne trouve, au contraire, chez aucun autre peuple des propensions aussi invétérées vers l'inégalité. On commet une grave erreur, quand on appelle esprit d'égalité

1. A plus forte raison ne songent-ils pas, comme chaque orateur du moindre Township (§ 65) de l'Amérique du Nord, à dominer, en vertu de la doctrine Monroe, un continent entier, en attendant la domination universelle.

l'antagonisme social qui se propage depuis que les classes supérieures abandonnent leurs résidences rurales et négligent les autres devoirs du patronage (§ 50 et 51). D'ailleurs, la tendance à l'inégalité n'est pas toujours puérile et rétrograde (§ 48) ; elle se lie souvent à une juste appréciation de l'intérêt public.

Les classes populaires restent en France fort sensibles à la gloire et aux grands services : elles voient donc avec faveur toutes les mesures qui élèvent à de hautes situations les hommes éminents. Ceux-ci, de leur côté, ont rarement manqué, sous tous les régimes, d'user de leur crédit pour se faire accorder des privilèges, des rubans et des titres. Depuis l'établissement du suffrage universel, on n'a guère vu les petits propriétaires et les ouvriers, qui dominent dans nos circonscriptions électorales, imiter les paysans à familles-souches de la Scandinavie, et envoyer un des leurs au Corps législatif¹. Ainsi, quoi qu'on en dise, les Français conservent un vif sentiment de la hiérarchie sociale ; et, comme aux meilleurs temps de l'ancien régime, ils s'habitueront bientôt à respecter tous les pouvoirs publics, si les classes dirigeantes fesaient leur devoir.

On est donc fondé à reproduire pour la partie réalisable des tendances dites démocratiques, l'observation déjà faite au sujet de l'association des travailleurs (§ 45). Ces deux théories nous reportent à la pratique des populations qui, à la faveur de certaines conditions exceptionnelles, ont conservé les vieilles coutumes européennes : toutes deux, sans se rendre compte de l'impulsion qu'elles impriment à leurs adhérents, nous ramèneraient plus qu'il ne convient vers le passé.

En résumé, le mot Démocratie ne se rattache à aucune organisation qu'on puisse observer à notre époque ; pris

1. La liste des membres du Corps législatif, élus par le suffrage universel, présente aujourd'hui 64 noms accompagnés d'un titre de noblesse ; sur la liste des membres du Sénat, on en compte 78.

dans l'acception la plus précise qu'indique l'expérience, il tend à recommander un régime rétrograde. Il convient donc de l'exclure du langage politique et surtout de la discussion des questions sociales.

Des considérations analogues pourraient s'appliquer au mot Aristocratie et conduiraient à la même conclusion. L'Angleterre, que l'on représente souvent comme un état dominé par une noblesse privilégiée, n'est nullement soumise à cette sorte de gouvernement (§ 61). Ce prétendu système social n'existe chez aucun peuple contemporain; et le mot n'est employé que par les partis politiques qui prêtent gratuitement à leurs adversaires une idée fausse pour se donner la tâche facile de la réfuter.

L'emploi des deux mots Démocratie et Aristocratie n'est donc qu'un des nombreux témoignages de l'intolérance actuelle des Français. Il est une source de malentendus incessants et une cause permanente d'antagonisme. Quand nous aurons compris qu'il faut y renoncer, nous aurons fait un pas décisif vers la tolérance.

Malheureusement, les hommes ne sont point naturellement portés à la tolérance, comme les pères à l'amour de leurs enfants. Il ne suffit pas d'établir la liberté dans les rapports sociaux où cette vertu peut s'exercer, pour obtenir aussitôt le bien qui se produit dans la famille, dès que le père est abandonné à ses propres inspirations. L'expérience indique même que chez un peuple intolérant, la liberté fait naître souvent des luttes et des haines fort dangereuses pour la paix publique. Mais, d'un autre côté, l'exemple des nations qui nous devancent dans la pratique de la tolérance apprend aussi que le seul moyen d'arriver au but est de se résigner à subir les épreuves de cet utile noviciat. Les individus s'exercent à la tolérance comme les enfants à la marche, par l'effort de chaque jouet en s'exposant d'abord à tomber.

Le seul procédé qui inculque aux peuples cette vertu est celui que nos pères employèrent avec tant de succès, pendant la première moitié du ^{xviii}e siècle : il consiste à discuter et à pratiquer librement toutes les idées qui ne sont point condamnées par l'assentiment unanime des gens de bien. Les doctrines qui, à chaque époque, fournissent les meilleurs exercices pour cette éducation salubre, sont précisément celles qui excitent au plus haut degré l'antagonisme des sentiments et la lutte des intérêts. La religion a toujours, sous ce rapport, occupé le premier rang ; et il est facile de voir qu'il en est encore de même aujourd'hui chez les peuples les plus tolérants (§§ 11 et 12). La science sociale qui soulève à notre époque de si vives controverses, nous fournit aussi de précieux moyens de perfectionnement.

Depuis l'abolition du régime de la Terreur, la France a pu presque toujours discuter, sans entrave formelle, les questions religieuses ; mais il s'en faut de beaucoup qu'en présence du scepticisme (§ 13), elle ait tiré de cette liberté les bienfaits qu'elle en avait obtenus, deux siècles plus tôt, en présence de fermes croyances. Beaucoup de sceptiques, en réclamant la liberté, s'inspirent moins du respect des principes que du désir d'affliger ou d'irriter les croyants, en les exposant aux critiques du matérialisme. Ceux mêmes qui ne cèdent point à ce mauvais sentiment, restent indifférents aux écarts de la polémique. Ils ne sauraient y trouver l'occasion d'être modérés dans leurs propres attaques, ou résignés devant celles de leurs rivaux ; et bien qu'à vrai dire ils ne se montrent point, en cette matière, intolérants, ils restent étrangers au genre de progrès moral que je signale. Un libre penseur ne s'élève pas plus à la tolérance par la liberté religieuse, qu'un avare ne devient généreux en faisant l'aumône avec le bien d'autrui. Enfin, comme je l'ai déjà fait remarquer (§ 13), la liberté religieuse a de fragiles fondements dans une société de sceptiques ; car

on peut toujours craindre que l'intolérance ne revienne avec la foi. Le plus sûr moyen de faire régner la liberté chez un peuple est évidemment d'inculquer à chacun le respect de la liberté d'autrui : je m'explique ainsi pourquoi les peuples les plus libres ont toujours été, plus que les autres, pénétrés de croyances religieuses.

Les questions économiques et politiques sont les seules qui, de nos jours, aient le pouvoir de passionner en France tous les esprits : ce sont celles qui peuvent le mieux nous initier à la pratique de la tolérance. La libre discussion de ces questions se présente donc comme l'une des conditions préalables de la réforme.

Sans doute, comme je l'ai expliqué ci-dessus, cette liberté donnera lieu tout d'abord à quelques inconvénients pour les personnes et pour la paix publique ; tandis qu'elle ne produira qu'avec le temps le progrès moral qui en doit résulter. Mais cette épreuve est nécessaire ; et notre nation doit la subir sous peine de rester étrangère au mouvement le plus fécond de l'Europe moderne, et de tomber à la longue au dernier rang. Quant à l'exécution de la réforme, la prudence conseille d'y procéder par degrés (§ 67), dans les conditions les plus favorables au maintien de la paix publique ; mais, sous ce rapport, les circonstances ne semblent pas pouvoir être jamais meilleures qu'elles ne le sont aujourd'hui.

La liberté de discussion n'exerce pas seulement les hommes à la pratique de la tolérance ; elle offre en outre plusieurs avantages dont nous sommes maintenant privés, et elle supprime plusieurs inconvénients qui affectent gravement le régime actuel.

Les sociétés qui restreignent l'émission de la pensée, qui prohibent les assemblées publiques et qui réglementent la presse périodique, s'endorment généralement dans une fausse sécurité. Elles ne comprennent pas assez que ces systèmes de contrainte donnent une

force d'agression incomparable, non-seulement aux réunions et aux publications clandestines, mais encore à l'esprit de critique qui se développe dans la vie privée, et aux propagandes spéciales que beaucoup d'intérêts s'accordent à créer. Tout se dit, malgré le régime réglementaire, chez les Européens de l'Occident, où la publicité est devenue un besoin pour la conduite des affaires privées, en même temps qu'une agréable diversion au travail ; et, en général, ce qui se sait le mieux est précisément ce que l'autorité croit avoir le plus d'intérêt à cacher.

En France, où la liberté de parole a toujours été, en fait, illimitée ; où les rapports sociaux sont prompts et faciles ; où les gouvernants eux-mêmes critiquent souvent, dans le cercle de leur familiarité, les actes de leurs collègues ; où la vie publique est concentrée dans une capitale habitée par de riches oisifs, qui se plaisent à propager la chronique du jour ; où, enfin, des milliers de gens ont pour profession de recueillir cette chronique et de la transmettre dans toutes les contrées du globe ; en France, dis-je, la propagation des faits intéressants le public ne saurait désormais être sérieusement entravée par des règlements. D'ailleurs la publicité clandestine se prête plus que la publicité régulière à l'erreur ou à la calomnie ; en sorte que le régime restrictif est particulièrement redoutable pour les institutions et les personnes qu'il semble protéger.

L'impuissance et le danger de cette réglementation se sont manifestés, dès le XVIII^e siècle, lorsque la propagation de la pensée, comprimée par des mesures restrictives que l'opinion ne tolérât plus, n'était point favorisée autant qu'elle l'est aujourd'hui par les communications rapides établies entre les personnes. Le public s'imprégna alors, pour ainsi dire, d'erreurs que la libre discussion eût tout d'abord réfutées. Les classes dirigeantes, se complaisant dans leur quiétude, ne surent, ni défendre

la vérité, ni faire droit à de justes critiques; et elles rendirent ainsi le cataclysme inévitable. Jetés hors des voies du progrès régulier par l'intolérance du XVIII^e siècle et de la Terreur, nous restons indécis entre l'ancien et le nouveau régime (§ 8). Nous réclamons la censure des idées, à la moindre agitation occasionnée par la recherche de la vérité; puis, honteux de l'infériorité relative à laquelle nous condamnons ce système de compression, nous demandons de nouveau aux révolutions les réformes qui ne peuvent résulter que de patients efforts stimulés par la libre discussion.

A cette première considération il convient d'ajouter que les livres et surtout les romans s'emploient aujourd'hui à propager ouvertement les mauvaises doctrines qu'on prétend interdire aux réunions de penseurs et à la presse périodique. En se publiant à bon marché, par petites livraisons illustrées, ces ouvrages sapent les fondements de l'ordre social dans l'esprit des masses qui n'ont pas d'autre nourriture intellectuelle que ces malsaines fictions; tandis que la parole et la presse, à l'aide desquelles on pourrait combattre ¹ ces erreurs, sont

1. La supériorité que montrent les Allemands et surtout les Anglais dans les publications destinées aux classes populaires, résulte à la fois de la plus grande liberté laissée à l'émission de la pensée et d'une intelligence plus saine des questions sociales. Je signale comme exemple, entre mille autres, un article tendant à démontrer que le travail domestique des femmes est plus fructueux pour la famille que le travail au dehors (§ 50). Il a pour titre : « *O! slap at whoame, mammy, wi' Tammy an' me*, » par M. T. H. Walker, et est inséré dans l'excellent journal nommé *British workman* (Londres, n° 103, décembre 1863). L'auteur donne à la description d'une jeune famille un attrait que les auteurs d'une autre nation ne sauraient guère égaler; en revanche, il n'a point le sentiment du bonheur qu'un auteur allemand montrerait acquis à tous les âges dans la famille-souche (§ 30). Ces traits charmants sont à peu près inconnus dans notre littérature; et il y aurait lieu de les y acclimater par des traductions. Même dans l'intérêt de l'art, ces importations ne seraient point à dédaigner; et, à ce point de vue, elles pourraient exciter l'émulation des écrivains renommés qui s'emploient si souvent chez nous à détruire le respect des principes sociaux.

soumises à des entraves qui précisément nous empêchent d'accomplir cette partie de la réforme.

En se préoccupant outre mesure des maux qu'entraîne la liberté de parler et d'écrire, on oublie qu'ils sont compensés par de plus grands biens. On rendrait tout ordre social impossible en condamnant les institutions dont la perversité humaine peut abuser ; et c'est ainsi qu'on a combattu à tort la religion et la propriété pour conjurer les désordres émanant des prêtres persécuteurs et des mauvais riches. Je ne connais, à vrai dire, que les rapports essentiels à la famille qui puissent résister à ce genre de critique ; et encore un rhéteur habile pourrait-il se fonder sur beaucoup de traitements cruels infligés à des enfants pour détruire, dans l'estime des peuples, jusqu'à l'amour maternel. Les écrivains qui critiquent le principe d'autorité dans la famille, l'atelier ou l'État, devraient conclure, non à de nouvelles révolutions, mais à l'extinction de la race humaine ; et quant à ceux qui, considérant seulement les maux produits par la liberté de parler et d'écrire, veulent interdire cette liberté pour conjurer les révolutions, ils appartiennent au fond à la même école, et ne se montrent guère plus judicieux.

La liberté de propager l'erreur et le mal par la parole ou par la presse, a pour correctif naturel la liberté de propager par les mêmes moyens la vérité et le bien. Chez un peuple ayant l'intelligence de l'ordre moral, la vérité peut toujours se fonder sur l'évidence et la raison : elle doit dans cette lutte l'emporter sur l'erreur qui ne se défend qu'à l'aide de sophismes et de faits controuvés. La cause de la civilisation s'identifie donc réellement avec celle de la liberté.

On peut sans doute concevoir un peuple chez lequel les citoyens, ayant perdu le sentiment du vrai, laisseraient la société exposée sans défense à l'invasion des fausses doctrines ; mais il est évident que cette situation

serait la conséquence d'une complète dégradation morale et non de l'usage de la liberté. Je ne pense pas d'ailleurs qu'on puisse citer une seule nation qui, jouissant de la liberté de parler et d'écrire, ait fait preuve d'un tel abaissement. Enfin ceux mêmes qui voient sous l'aspect le plus sombre l'avenir de notre pays, n'oseraient nier qu'il existe encore chez nous beaucoup d'esprits éminents et de cœurs généreux prêts à répandre le vrai et le bien, et à remplir ainsi leur devoir de citoyens.

La libre discussion n'a pas seulement pour résultat de révéler au public la vérité : elle forme et grandit les hommes engagés dans la lutte ; à ce point de vue elle est pour l'esprit humain un stimulant d'une force incomparable. La concurrence, si salubre dans l'ordre des intérêts matériels (§ 51), est encore plus féconde dans l'ordre des intérêts moraux. Les erreurs de la pensée ne sauraient donc, pas plus que les désordres de la nature physique, être considérées comme un mal absolu. La discussion des principes de gouvernement et d'économie sociale, lorsqu'elle pourra être enfin méthodiquement organisée, fournira aux Européens modernes des moyens de culture intellectuelle analogues à ceux que la polémique religieuse a offerts aux Européens du xvi^e et du xvii^e siècle.

La liberté de parler et d'écrire sera l'instrument essentiel de ce nouveau progrès ; et, quand elle sera définitivement acquise à nos contemporains, elle augmentera beaucoup le contraste des deux systèmes sociaux (§ 8) qui, selon les temps et les lieux, ont assuré aux peuples la prospérité et le bien-être. Les uns jouiront, dans une indolente quiétude, des bienfaits qu'ils doivent à la libéralité d'un climat fertile, et à la sollicitude d'un gouvernement d'ancien régime imposant à la vie privée la vérité et la vertu. Les autres lutteront avec énergie, non-seulement contre les fléaux

naturels¹, mais encore contre l'invasion toujours menaçante de l'erreur et du vice.

Si la parole et la presse produisent parfois le mal en égarant l'opinion publique, elles exercent, en certains cas, une action bienfaisante que n'offrirait aucune autre institution sociale. C'est ce qui arrive, par exemple, lorsqu'elles s'emploient, avec les garanties d'ordre que je signalerai plus loin, à critiquer les actes de la classe dirigeante et surtout des fonctionnaires. Rien n'est plus propre à prévenir la corruption et à provoquer les réformes. Éminemment utile au public, ce contrôle est encore plus fécond pour les chefs du gouvernement, qui se trouvent ainsi avertis, sans fatigue personnelle, des fautes de leurs subordonnés.

La France, qui a subi tant de dures épreuves, se trouve peu portée vers la liberté civile et politique; elle apprécie peu la liberté de parler ou d'écrire, et elle souffre, à ce sujet, d'une méprise qu'il serait temps de faire cesser. La liberté n'a jamais régné chez nous qu'aux époques de révolution, où le désordre était dans les esprits non moins que dans la rue : elle s'y trouvait alors paralysée, comme le sont les établissements rive-rains d'un fleuve débordé; elle jetait même, dans la société, de nouveaux éléments d'agitation. Mais ce caractère perturbateur n'est point inhérent à la presse : celle-ci s'est habituellement employée en Angleterre et aux États-Unis dans un sens conservateur. En France, la même tendance apparaît à mesure que se fait l'éducation politique des citoyens; et, au milieu des plus déplorables événements de 1848, on a déjà vu la presse opposer aux passions déchainées une digue salutaire².

1. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. IV, p. 449.

2. Je crois être l'interprète de tous ceux qui comprennent le caractère conservateur de la liberté de penser, en accordant ici un témoignage de reconnaissance à M. Émile de Girardin, alors directeur du journal la *Presse*, qui, en ces temps difficiles, eut la gloire de faire respecter pour la première fois cette liberté par l'émeute.

Quoi qu'il en soit, nous ignorons encore les avantages que la liberté pourrait produire dans un ordre social régulier : car les gouvernements chargés de réparer les désastres de chaque révolution, se sont toujours accordés avec l'opinion pour attribuer à la presse libre les maux produits par l'erreur ou la corruption des hommes ; et ils ont détruit la liberté, au moment où elle pouvait devenir utile. Le gouvernement qui mettra sa gloire à émanciper chez nous la pensée, se montrera aussi bienfaisant que le fut celui de Henri IV en émancipant la conscience (§ 9) : comme ce grand souverain il blessera l'esprit de routine ; mais, comme lui aussi, il sera justifié par l'expérience, et il se créera des droits éternels à la reconnaissance du pays.

Depuis la Révolution, nos gouvernements successifs ne se sont guère souciés, il faut le reconnaître, de combattre la méprise qui nous porte à craindre la liberté. Ceux qui ont le mieux rempli leur devoir essentiel en maintenant la paix publique, ont même partagé de bonne foi l'erreur commune. Aucun d'eux n'a eu le courage de reprendre, en des circonstances moins difficiles, les grandes traditions de Henri IV¹. Attribuant à la presse le caractère malfaisant que l'esprit de révolution a com-

1. Dans son excellente histoire du règne de Henri IV, M. A. Poirson annonce (t. II, p. 443) que ce souverain laissait une complète liberté à la presse, même lorsqu'elle s'employait à critiquer ses actes. La démonstration de cette vérité est à mon avis celle qui pourrait exercer aujourd'hui sur la réforme de nos institutions la plus heureuse influence. Si, en effet, il était prouvé qu'en présence d'un antagonisme social plus violent que celui de notre époque, la paix publique put se rétablir, avec la liberté, au commencement du XVII^e siècle, aucun homme d'Etat n'hésiterait sans doute à nous accorder aujourd'hui le même bienfait. Tout ce que j'ai lu sur ce grand règne justifie d'ailleurs l'allégation de M. Poirson. Je citerai, par exemple, la célèbre lettre du 8 avril 1607 (Sully, *Œconomies royales*, t. II, ch. 171 ; Edition Michaud-Poujoulat), dans laquelle Henri IV énumère les défauts qu'on lui reprochait. Cette lettre fait comprendre que la libre critique des contemporains a dû souvent exciter ce grand homme à se corriger de ses passions et de ses erreurs.

muniqué à nos rares époques de liberté, cédant aussi aux conseils intéressés des fonctionnaires, ils ont tous cru augmenter leurs chances de stabilité en entravant le droit de critiquer leurs actes. Ils se sont empressés, pour la plupart, de donner à l'opinion alarmée une satisfaction dont ils espéraient tirer profit pour eux-mêmes. Mais l'événement n'a jamais répondu à leur attente : en comprimant la pensée, ils n'ont point réussi à paralyser l'attaque des partis hostiles. Loin de là, ils ont accru la force agressive de ces derniers ; car ils leur ont fourni un drapeau et un cri de ralliement qui, malgré des échecs réitérés, auront toujours un prestige légitime.

En effet, lorsque l'avènement de nouvelles générations et les inconvénients propres à tout régime de compression ont effacé peu à peu le souvenir du mal produit par les révolutions antérieures, on se demande de nouveau pourquoi notre pays resterait privé des avantages que la liberté apporte aux nations qui n'ont sur lui aucune supériorité organique. On se rappelle qu'au ^{xvii}^e siècle, la France avait pris sur l'Angleterre, pour la discussion des idées, une avance considérable. On se refuse à croire que la Belgique soit plus digne que la France de pratiquer le nouvel ordre social. On ne voit pas pourquoi la propagande exercée par la parole et la presse, dans la langue de Descartes, aurait son siège à Bruxelles plutôt qu'à Paris. Stimulée par le souvenir de son ancienne prépondérance morale et par la prospérité actuelle des Américains du Nord, des Anglais, des Hollandais, des Belges et des peuples scandinaves, la France, après ses époques de découragement, se passionne de nouveau pour la liberté civile et politique. Perdant le sentiment de ses défauts et se persuadant alors que l'obstacle vient exclusivement du régime de compression auquel elle est soumise, elle s'indigne contre son gouvernement et se rejette dans la voie des révolutions.

Ce besoin de liberté deviendra plus prononcé et plus légitime, à mesure que les peuples qui en jouissent se montreront plus stables et plus prospères. Les gouvernements qui, suivant notre exemple, persisteront à croire que la compression de la pensée doit invariablement succéder à l'agitation révolutionnaire, s'exposeront donc à des éventualités redoutables.

En gardant cette attitude, nos gouvernements joueraient de plus en plus, au point de vue de leur propre conservation, un rôle de dupes; car ils n'ont plus même pour alliés, ces hommes peu judicieux qui croient la stabilité de l'ordre social liée aux habitudes réglementaires de l'ancien régime et notamment à la compression de la pensée. Ces derniers, en effet, se trouvent entraînés, dans leurs luttes contre l'autorité, à se démentir eux-mêmes : ils blâment dans la pratique ce qu'ils approuvent en théorie; et ils espèrent se donner par cette inconséquence un faux air de libéralisme. D'autres, plus coupables encore, enchantés au fond de voir interdire la discussion des principes et croyant pouvoir être rassurés par là sur le maintien de l'ordre social, s'emploient à renverser le gouvernement en l'accusant de tyrannie, et en s'alliant ainsi à ceux qui réclament une transformation radicale de la société.

Ces menées tortueuses seraient déconcertées si le gouvernement, laissant toute liberté à l'émission de la pensée, se bornait à propager les bonnes doctrines par un emploi judicieux de son influence. Il verrait les réformateurs honnêtes et les conservateurs de toutes nuances se serrer autour de lui pour défendre la paix publique. Des attaques bruyantes pourraient alors menacer l'ordre social; mais elles seraient moins à craindre que celles qui s'organisent aujourd'hui dans le secret des conspirations, ou avec le prestige de la persécution. Le gouvernement, en accomplissant ainsi, avec les procédés du nouveau régime (§ 8), sa mission tutélaire, aurait des

auxiliaires plus francs et des ennemis moins dangereux.

Le gouvernement d'un grand empire, lorsqu'il prétend diriger la pensée, est constamment entravé par l'impossibilité de réunir le nombre considérable de fonctionnaires habiles qui serait nécessaire pour remplir convenablement cette mission. Les uns, en effet, animés d'un zèle exagéré, veulent contrôler, dans un intérêt moral, jusqu'aux moindres détails de la vie privée ; d'autres, tombant dans une indolence incompatible avec l'esprit de l'institution, tolèrent la propagande de doctrines subversives aux époques où les gens de bien, tenus dans une sécurité trompeuse par la protection apparente de l'autorité, négligent de se concerter pour défendre les bons principes. Placé en présence d'attaques incessantes, mais peu saisissables, contre l'ordre social, un censeur devra souvent fermer les yeux ; et, même à son insu, il se trouvera porté à l'indulgence envers les écrivains qui, tout en corrompant l'esprit public, garderont certains ménagements envers le pouvoir.

Ainsi se constituera quelquefois sous la direction d'esprits faux, mais souples devant les censeurs officiels, une presse malfaisante qui se créera une nombreuse clientèle en flattant les mauvais instincts des masses, avec une sorte d'approbation du gouvernement. Tout en développant à loisir leurs funestes doctrines, ces écrivains laisseront entrevoir par des réticences calculées qu'il ne leur est pas permis de montrer toute leur science. Ils feront bruyamment appel à la libre discussion ; mais ils la repousseront en secret, soit parce qu'ils ont conscience de leur faiblesse, soit parce qu'ils redoutent la concurrence d'une presse de même nuance, dirigée par des hommes plus honnêtes et plus indépendants. Malgré les meilleures intentions, le contrôle des pouvoirs publics a souvent pour résultat de donner de la consistance à ces dangereuses médiocrités.

Certaines personnes réclament la libre émission de la pensée sous toutes ses formes, en la considérant comme un droit primordial indépendant des avantages sociaux qui en découlent; et elles en concluent que ce droit ne saurait être entravé par la loi. Quelques-unes, se fondant sur l'intérêt public attaché à la plus large publicité et sur l'inefficacité des lois répressives, ou considérant la presse comme la source de tout bien, arrivent à la même conclusion. D'autres, au contraire, pensent que le droit de publier de mauvaises doctrines doit inévitablement pervertir l'esprit public, et saper les fondements de l'ordre social. La plupart de nos contemporains, sans attribuer précisément à la mauvaise presse une influence aussi pernicieuse, ont perdu, touchant la force de la vérité, la généreuse confiance qui animait leurs ancêtres, aux époques de Henri IV et de Descartes. Ils se persuadent qu'au milieu de nos révolutions la presse a acquis une force agressive, à laquelle les meilleurs gouvernements ne sauraient résister. Notre pratique habituelle est conforme à cette opinion dominante : beaucoup d'hommes ont réclamé depuis soixante-quinze ans la liberté de critiquer le gouvernement établi; mais ces mêmes hommes, parvenus au pouvoir, ont rarement cru devoir, dans leur propre intérêt, accorder cette faculté à leurs adversaires. Enfin quelques penseurs, portant encore plus loin le découragement, arrivent à la conclusion que la presse ne peut être, dans aucun régime, ni tolérée, ni réglementée, ni interdite, et qu'elle est un obstacle absolu à tout gouvernement régulier¹.

Toutes ces opinions contradictoires sont également réfutées par l'expérience : ainsi les Anglais, qui plus que

1. Au milieu d'une multitude d'assertions contradictoires sur la presse, M. A. de Tocqueville penche souvent vers cette conclusion : « En Amérique comme en France, » dit-il, « la presse est cette puissance extraordinaire, si étrangement mêlée de biens et de maux, que sans elle la liberté ne saurait vivre, et qu'avec elle l'ordre peut à peine se maintenir. »

les autres Européens pratiquent utilement la liberté de la presse, n'ont jamais vu dans ce principe, ni tant de mérite, ni tant de dangers. Pour obtenir les résultats que le monde admire, ils se sont soigneusement gardés de ces exagérations et de ces systèmes absolus.

La nouvelle dynastie qui, à la fin du ^{xviii}^e siècle, commença à acclimater la tolérance chez ce peuple jusqu'alors livré à l'antagonisme et aux révolutions, eut d'abord recours à des lois réglementaires, répressives, et même préventives. Les unes ont été fermement maintenues jusqu'à ce jour; les autres, en plus grand nombre, sont tombées en désuétude, à mesure que s'apaisaient les passions et que se créaient de sages coutumes; mais toutes subsistent en principe et pourraient être appliquées en cas d'une nécessité exceptionnelle.

L'autorité publique interdit de la manière la plus rigoureuse les honteuses publications que condamnent les gens de bien de tous les partis et de toutes les doctrines. Elle laisse toute liberté aux autres, excepté quand la paix publique est compromise ou menacée d'un péril imminent; et, dans ce cas, elle prend, avec le concours de tous les bons citoyens, les mesures de répression qu'exige l'intérêt commun. Cette action répressive ou préventive varie avec la nature de la publicité: elle augmente graduellement selon qu'il s'agit de livres, de réunions accidentelles en lieux clos ou sur les voies publiques, ou enfin, de réunions périodiques, telles que celles des théâtres.

Les tribunaux de droit commun intelligent les peines encourues par l'auteur d'une publication qui a blessé l'ordre moral ou troublé la paix publique; et ils lui accordent les dédommagements auxquels il a droit en cas d'excès de pouvoir des agents de l'autorité. Ils fixent aussi les dédommagements dus, pour des faits de publicité, aux particuliers et aux fonctionnaires lésés dans leur honneur ou leurs intérêts.

Le régime de la publicité qui, au XVIII^e siècle, a suscité en Angleterre tant d'embarras, ne réclame guère, aujourd'hui, ni l'intervention de l'autorité, ni celle des tribunaux. Ce changement est dû, non à la réforme de la loi qui reste à peu près ce qu'elle était au siècle dernier, mais au progrès de la tolérance par l'usage de la liberté. Chaque jour les écrivains et les orateurs deviennent moins agressifs, tandis que les particuliers et les fonctionnaires deviennent plus résignés devant la critique. La publicité des opinions agit de moins en moins sur la vie publique : elle prend peu à peu le caractère de toute autre industrie ; elle n'est plus guère, à ce titre, qu'une branche de la vie privée (§ 54).

Nous arriverons aux mêmes résultats en suivant patiemment la même voie ; en subissant avec résignation, comme particuliers, les attaques injustes et les autres abus de la presse ; en nous unissant tous pour réprimer avec énergie ces abus dès qu'ils troublent la paix publique. Nous nous déconsidérerons, au contraire, aux yeux de l'Europe si nous continuons à lui donner le triste spectacle qu'elle voit chez nous depuis 1789 ; si nous exaltons outre mesure les bienfaits de la liberté dans le temps où nous en sommes privés ; et si, après y être revenus par un engouement irrésistible, nous nous rejetons en arrière au moindre inconvénient qui, dans la pratique, vient démentir ces exagérations.

Nous ne saurions apporter trop de soin à éviter ces excès de confiance ou de découragement. En abordant les réformes que réclame notre état social, nous devons agir, non en visant d'abord à la perfection, mais en cherchant le mieux par l'effort de chaque jour. En matière de publicité, par exemple, il faut avant tout prendre les habitudes de la liberté, sans trop s'inquiéter du régime répressif que nos défauts, nos préjugés et notre inexpérience sembleraient d'abord exiger.

Ce premier résultat obtenu, il restera à défendre autant que possible les intérêts privés et la paix publique contre les abus que le nouveau régime pourra momentanément susciter. Le but sera atteint quand nous comprendrons, comme les Anglais, l'importance de cette mission; quand nous tiendrons à honneur de la remplir en secondant, aux moments de désordre, le plus infime agent de l'autorité (§ 57).

§ 63

LA BUREAUCRATIE EST EN FRANCE, DEPUIS LA RÉVOLUTION, LE PRINCIPAL ÉCUEIL DE LA VIE PUBLIQUE.

Le second vice que j'ai à décrire ne porte pas, comme le premier, par un mouvement intérieur, les esprits vers le mal; il les détourne du bien en les soumettant à un pouvoir extérieur qui envahit maintenant plusieurs sociétés européennes.

On signale souvent, sous le nom de *centralisation*, une partie des désordres sociaux sur lesquels je vais appeler l'attention du lecteur. Mais ce mot est aussi employé avec toute convenance pour exprimer l'organisation qui, en concentrant à chaque degré de la hiérarchie gouvernementale une juste dose d'autorité, constitue l'une des forces d'un grand État. Il me semble à tous égards opportun de ne pas le détourner de son sens le plus naturel, pour le prendre en mauvaise part.

Quelques-uns de ces mêmes désordres ont été parfois appelés moins improprement *centralisation exagérée*; et j'ai ainsi quelquefois désigné moi-même, dans la première partie de cet ouvrage, une organisation où l'autorité est trop éloignée des hommes et des localités qu'elle doit gouverner. Mais cette expression ne s'adapte pas exactement à l'ordre de choses qu'il faut réformer et elle est insuffisante à deux points de vue : elle n'indique

pas assez le principal caractère du mal ; et elle peut donner lieu de croire qu'il consiste toujours en une trop forte concentration d'autorité. Je montrerai plus loin (§ 67) que cette manière de voir serait inexacte, et que le mal se lie au contraire quelquefois à un éparpillement de pouvoir, plein de danger pour l'intérêt public.

Le désordre social dont il s'agit est l'organisation administrative qui, dans la capitale ou dans les provinces, concentre en apparence l'autorité chez les hauts fonctionnaires responsables devant le souverain, mais qui la dissémine en fait chez des agents groupés en bureaux. Leur personnalité n'est jamais attachée aux actes qu'ils dirigent ; en sorte que, contrairement au principe fondamental de l'administration britannique (§ 61), ils joignent la réalité du pouvoir à l'absence de responsabilité. Le mot *bureaucratie*¹ m'a paru plus propre que tout autre à désigner les vices de cette organisation ; et l'objet de ce paragraphe est d'en décrire sommairement l'origine, le caractère et les inconvénients.

Les premiers germes de la bureaucratie paraissent avoir été semés par les légistes. Dès le xiv^e siècle, ces derniers, important chez nous les idées de la décadence romaine, commencèrent à familiariser l'opinion avec la nécessité de faire intervenir l'autorité publique dans la vie intime des familles ; puis ils mirent ces idées en pratique en remplaçant peu à peu, dans les localités où leur ascendant s'établissait, la coutume par des lois écrites. L'assujettissement des familles, consommé çà et là et préparé presque partout par ces tendances séculaires,

1. Je ne me dissimule point les objections qui pourraient faire exclure de la science sociale ce mot hybride créé par une littérature légère. Je me suis décidé à l'adopter en considérant qu'il est employé par les économistes allemands qui peuvent journellement observer de près le fléau ; qu'il est admis dans le Supplément du dictionnaire de l'Académie ; et, enfin, qu'en écartant ce mot, j'aurais dû, contrairement au principe adopté dans mes travaux, créer une expression nouvelle.

a été généralisé, de 1791 à 1793, par le mouvement révolutionnaire.

Comme je l'ai indiqué ailleurs pour un détail important (§ 23), tous les légistes, sans excepter ceux qui se rattachaient sur d'autres questions à l'opinion modérée, s'entendirent alors avec les esprits les plus violents pour placer toutes les provinces sous un même niveau, et pour leur imposer celles des anciennes institutions qui entravaient le plus la liberté individuelle. En ce qui concerne la transmission des biens, l'un des fondements de l'organisation sociale, les citoyens ont dû renoncer peu à peu à toute initiative; et c'est à peine si quelques millions de Français (§ 34) conservent encore les traditions de famille, qui assurent la stabilité aux Anglo-Saxons des deux hémisphères. En agissant ainsi, les légistes ont momentanément entravé l'essor de la liberté civile et politique. Lorsque en effet on a perverti l'esprit des chefs de famille, au point de leur persuader qu'ils n'ont point le discernement nécessaire pour transmettre à leurs enfants les fruits de leur propre travail, comme le font librement, à la satisfaction générale, les Anglais et les Américains du Nord; lorsqu'on a ainsi inculqué aux citoyens la conviction de leur déchéance; on les a par cela même persuadés qu'ils sont incapables de pourvoir aux intérêts moins personnels, moins immédiats du gouvernement local. L'intervention obligée des officiers ministériels dans l'acte le plus important de la vie de famille, entraîne presque logiquement la prépondérance des fonctionnaires publics dans la vie provinciale et communale.

Le pouvoir royal seconda de bonne heure cette tendance des légistes; et il s'en fit un point d'appui pour étendre incessamment sa prépondérance en amoindrisant tous les pouvoirs locaux. Les derniers Valois, développant une institution funeste de leurs prédécesseurs, créèrent à prix d'argent une multitude d'emplois de jus

tice et de finances, dont les possesseurs étaient excités par leur intérêt même à dénaturer l'ancien régime social. Ces charges vénales, contre lesquelles on ne tenta de réagir que sous le gouvernement réparateur de Henri IV¹, eurent sans doute jusqu'à la Révolution pour but principal de fournir des ressources au trésor public. Mais, jusqu'à ce que Colbert eût créé des instruments plus énergiques et plus dangereux, elles furent aussi le principal moyen d'exagérer la centralisation.

Cet esprit d'envahissement, propre à tous les pouvoirs non pondérés, eut d'abord pour prétextes le besoin d'unité nationale et l'intérêt public attaché à la répression des tyrannies féodales; mais, quand ces deux prétextes ne purent plus être allégués, l'envahissement des libertés publiques et privées devint plus actif que jamais. Obéissant à la propension de tous les gouvernements qui ont suivi cette voie rétrograde, la royauté commença à mettre en avant un nouveau programme : elle se donna la mission de provoquer la prospérité publique et privée, même dans les modes d'activité jusqu'alors réservés à l'initiative individuelle. Dans cette nouvelle phase, l'autorité fut conduite à négliger et souvent même à opprimer les légistes qu'elle avait précédemment choyés. Placés devant le pouvoir, grâce au régime de transmission de la propriété et des offices, dans une situation à demi-indépendante; portés par éducation, par esprit de corps, souvent par sentiment

1. Sully indique dans plusieurs parties de ses Mémoires, et notamment dans le passage qui suit, les désordres provoqués sous ce rapport, par les règnes précédents.

• Ces officiers de toute espèce, dont le barreau et la finance abondent, et dont la licence aussi bien que l'excessive quantité sont les certificats sans réplique des malheurs arrivés à un État et les avant-coureurs de sa ruine. » (*Mém. de Sully*, liv. xii, p. 70; 3 vol. in-4°, Londres, 1745.)

Le même ouvrage apprend que l'une des préoccupations du roi et de son ministre fut de diminuer le nombre de ces officiers et de remédier aux abus occasionnés par leur intervention.

d'honneur, à respecter les lois, les légistes n'avaient guère la souplesse nécessaire pour prendre part à cette nouvelle forme d'oppression.

C'est alors que fut définitivement inauguré, sous l'impulsion de Colbert, le règne d'une classe plus flexible et moins scrupuleuse, celle des intendants et plus généralement des hauts fonctionnaires civils à charges non vénales. Disposée à tout entreprendre pour fonder sa fortune et étendre sa domination, tournant avec une infatigable persévérance les obstacles créés par la loi, les mœurs et la coutume, faisant appel en cas de résistance déclarée à la royauté qu'elle semblait servir, cette nouvelle classe eut bientôt envahi la majeure partie du domaine individuel et faussé tous les éléments de la constitution sociale. Grâce à ce concours, l'État se substitua de proche en proche aux pouvoirs locaux, aux corporations et aux familles : il pourvut plus exclusivement que par le passé aux services de la police, de la voirie, de la salubrité ; et il intervint par une multitude de mesures dans les travaux de l'agriculture, des manufactures et du commerce. On trouverait difficilement une sorte d'intérêts ou une branche d'activité sur lesquelles les hauts fonctionnaires de l'ancien régime en décadence n'aient pas cherché à étendre leur influence par des conseils, par des faveurs ou par une réglementation formelle ¹.

Les réformateurs de 1789 n'ont guère aperçu l'abîme vers lequel notre pays se trouvait ainsi entraîné ; souvent même ils se sont montrés sympathiques à une organisation dont le personnel était recruté de préférence au milieu des classes bourgeoises. Leur préoccupation dominante au sujet des fonctions publiques fut, non de

1. M. A. de Tocqueville a insisté sur cette partie de notre histoire dans son bel ouvrage intitulé, *L'ancien régime et la Révolution* ; et l'on ne saurait trop regretter que cet excellent exposé soit resté sans conclusion.

restreindre celles qui étaient incompatibles avec la liberté, mais de briser les dernières traditions¹ qui conféraient encore par privilège certaines dignités à la noblesse. Guidés sous d'autres rapports par un sentiment vrai sur les libertés publiques et privées, ils ont souvent été conduits, notamment dans l'organisation des pouvoirs locaux, à réagir contre les propensions tyranniques de l'ancien régime; et leurs principaux actes jusqu'en mars 1791, s'ils avaient pu aboutir à une pratique régulière, auraient fait pencher la balance vers la liberté. Mais cette impulsion blessait les préjugés que l'ancien régime avait propagés par une pratique séculaire; aussi lorsque les événements de juin 1791 eurent attribué le pouvoir à l'école révolutionnaire, celle-ci put, avec le concours de l'opinion publique, détruire non-seulement les libertés conquises depuis deux ans, mais encore celles qui avaient échappé, pendant le siècle précédent, à l'oppression des hauts fonctionnaires.

Suivant l'exemple donné par toutes les tyrannies, le nouveau gouvernement proclama l'intention de prendre à sa charge le bien-être des individus et des corporations libres qu'il dépouillait de leur initiative: il revint, en conséquence, avec une exagération dépassant toutes les limites connues, aux plus mauvaises pratiques du régime que l'on avait cru détruire. Une histoire spéciale de l'administration révolutionnaire pourrait seule montrer à quel point le siècle précédent avait perverti l'opinion publique en matière de gouvernement, et jusqu'où peuvent s'étendre les aberrations d'une autorité qui, mépri-

1. L'énumération des droits de l'homme du 3-14 septembre 1791, contient la déclaration suivante, que les Anglais pratiquent depuis longtemps, mais que, selon eux, il est peu séant d'insérer dans un *Bill of rights* (§ 60): « Tous les citoyens étant égaux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

sant toute tradition, applique à un faux système les déductions d'une inflexible logique.

Jusqu'à la fin de la Terreur, rien n'arrêta dans cette voie les systèmes exclusifs des assemblées révolutionnaires. Ainsi, lorsque les ouvriers parisiens, inquiets de l'isolement où ils se trouvaient depuis l'abrogation des corporations d'arts et métiers, réclamaient le droit de se réunir, dans un but d'assistance mutuelle, en cas de chômage ou de maladie, l'Assemblée nationale leur répondait, le 14 juin 1791 : « Il ne doit pas être permis » aux citoyens de s'assembler pour leurs prétendus intérêts communs. C'est à la nation, c'est aux officiers » publics, en son nom, à fournir des travaux à ceux qui » en ont besoin et des secours aux infirmes. »

L'année suivante, à l'occasion d'un renchérissement momentané des céréales, la Convention nationale ne se borne pas à intervenir, comme le faisait l'ancien gouvernement, en confiant aux autorités publiques le soin d'acheter des grains au dehors (4 septembre 1792), ou en en prohibant l'exportation (8-10 septembre 1792). Elle se flatte d'empêcher la hausse, au moyen de prescriptions directes; et, à cet effet, elle confère (19-22 juillet 1791) aux municipalités le pouvoir de fixer un maximum pour le prix du pain. Elle décrète (22 décembre 1792), par une prévision singulière, que toute personne convaincue d'avoir offert, pour des grains ou farines, un prix plus fort que celui demandé par les vendeurs, sera condamnée à deux années de fers.

Constatant l'inefficacité de ces mesures, elle établit (4 mai 1793) l'abominable régime du maximum, dans lequel l'autorité, désorganisant tous les rouages du commerce, se réserve le droit exclusif de régler le battage, la conservation et le transport des grains, puis la vente sur les marchés, aux prix qu'elle juge convenable de fixer. Elle classe en deux catégories (1^{er}-10 juillet 1793) les départements où, dans l'opinion du législateur, régnait la

disette ou l'abondance; et elle impose à ces derniers l'obligation de subir les exportations de grains faites, par ordre des fonctionnaires publics, vers les autres départements, au prix du maximum. Puis, comme chacune de ces mesures augmente la cherté au milieu d'une abondance relative, la Convention s'irrite : elle attribue à des menées perfides le résultat de cette déplorable intervention; elle établit la peine de mort contre les accapareurs, et elle déclare que leur crime consiste à retirer de la circulation les grains pour les enfermer dans un lieu quelconque sans les mettre en vente journellement et publiquement. La logique démontrant qu'on ne pouvait limiter aux céréales les bienfaits attendus de ce régime, on est conduit à l'étendre à toutes les denrées usuelles. Enfin, comme tous les intérêts se roidissent contre tel un régime, la Convention tente par un dernier effort de terrifier les contrevenants par des peines si sévères, qu'un meunier, convaincu d'avoir acheté des grains pour son compte au lieu de moudre à façon, est condamné à dix ans de travaux forcés.

Ce régime tomba bientôt sous le mépris public; mais plusieurs des germes semés à cette époque se conservèrent dans un sol trop préparé à cette culture; et depuis lors, certains abus se sont multipliés dans des proportions que l'ancien régime n'aurait pu soupçonner.

La tendance des fonctionnaires à envahir le domaine de l'activité individuelle s'est rarement produite avec l'exagération que j'ai signalée pour l'époque révolutionnaire; mais elle a inspiré plus ou moins tous les gouvernements postérieurs. Elle s'est incarnée en quelque sorte dans une institution nouvelle qu'on peut considérer comme l'œuvre spéciale de la Convention.

Les hauts fonctionnaires de l'ancien régime, les ministres, les intendants et leurs subdélégués, les fermiers généraux et les chefs de service des départements

ministériels, exerçaient en réalité le gouvernement sous l'autorité nominale¹ du Roi, des corps constitués, des gouverneurs de provinces et des autres grands dignitaires. Pour conserver leur pouvoir, ils n'avaient qu'à accorder certains égards à ces autorités et surtout à se montrer constamment dociles aux influences qui dominaient à la cour. Ils se faisaient aider, pour les détails du service, par des commis qu'ils choisissaient selon leurs propres convenances, et qui, en général, se trouvaient moins attachés aux cadres de la fonction qu'à la fortune du fonctionnaire².

Ces grandes individualités n'auraient pu subsister sans exciter l'envie, après la destruction des hautes situations de la monarchie; et la Convention détruisit, de 1791 à 1793, toutes celles qui n'avaient pas été déjà supprimées par les réformes des deux premières assemblées. D'un autre côté, jusqu'à l'avènement du Consulat, la lutte des partisans s'opposa à l'établissement de toute autorité permanente, au moment où les tendances naturelles de la nation pliée de longue main à la servitude administrative, et les exigences d'une guerre acharnée soutenue contre l'Europe entière, provoquaient une concentration plus énergique de l'autorité.

Dans ces conditions, la force des choses conseilla naturellement de constituer un pouvoir assez expérimenté

1. Les personnes qui voudraient se former elles-mêmes une conviction sur la distribution effective du pouvoir, dans le triste régime organisé par Colbert, consulteront avec fruit les documents publiés sur la correspondance administrative de cette époque. En s'attachant, par exemple, aux faits concernant les sessions annuelles des états de Languedoc et de Provence, elles constateront que les grands dignitaires du clergé et de la noblesse, placés à la tête de ces deux corps, n'avaient plus qu'une influence nominale dans la direction des affaires; et que l'autorité était réellement exercée par le représentant local de la centralisation, par l'intendant.

2. On désignait habituellement ces notabilités secondaires du gouvernement central, sous les noms de commis de M. Fouquet, de M. Colbert, de M. de Bâville ou de tout autre haut fonctionnaire.

pour approprier au régime nouveau les anciennes habitudes gouvernementales, assez intelligent pour exercer les attributions des anciens hauts fonctionnaires, assez permanent pour suppléer à l'instabilité du pouvoir souverain, enfin assez modeste et assez souple pour ne pas porter ombrage aux influences éphémères qui se succédaient dans le gouvernement de l'État. Les ministres qui entrèrent au pouvoir après les événements de Varennes, et le Comité de salut public qui devint sous le régime de la Terreur le centre principal de l'autorité, travaillèrent successivement à organiser ce pouvoir, et ils en trouvèrent les premiers éléments dans les commis et les agents secondaires de l'ancien régime. Ces derniers furent tout d'abord de précieux auxiliaires pour les nouveaux gouvernants; et ils établirent un certain ordre au milieu du cataclysme qui renversait toutes les institutions.

Mais la plupart de ces agents se trouvèrent portés, par cette élévation subite, au dessus du niveau que comportait leur capacité: ils poussèrent souvent leurs chefs dans une mauvaise voie; et ils exagérèrent la centralisation pour accroître leur influence ¹. Au milieu de la pénurie de talents, qui se fit sentir pendant la persécution de l'ancien personnel administratif, plusieurs de ces agents furent élevés, avec peu de profit pour la chose publique, à des situations inespérées ². Ils formèrent sans contredit, avec les acquéreurs de biens confisqués

1. Une monographie récemment publiée sur le régime du maximum de la Terreur, a mis en évidence un exemple de cette influence malfaisante. Les rapports adressés au Comité de salut public par le chef du bureau des subsistances, furent la cause déterminante des mesures insensées adoptées par la Convention. (Rapport, déjà cité, sur les commerces du blé, de la farine et du pain, p. 142.)

2. Le ministre de l'intérieur du parti de la Gironde, Roland de la Platrière, était un ancien inspecteur des manufactures, c'est-à-dire un agent de l'une des branches les plus abusives de la centralisation de l'ancien régime.

et les officiers de la nouvelle armée, la classe la plus favorisée par les changements qui venaient de se produire.

C'est ainsi que se constitua définitivement la bureaucratie, héritière directe des hauts fonctionnaires de l'ancien régime, celle des institutions révolutionnaires qui a exercé l'influence la plus réelle sur les destinées de notre pays.

Depuis la révolution, ce pouvoir ne cesse pas de grandir, grâce à deux avantages qu'il possède seul parmi les autres pouvoirs sociaux. En premier lieu, il n'excite point l'envie : car en gouvernant l'État avec plus d'autorité que n'en avait l'ancienne administration, il rejette plus complètement sur le Souverain, sur ses ministres et sur ses dignitaires, les honneurs, la responsabilité et les périls du pouvoir. En second lieu, il forme, au milieu de l'instabilité générale des hommes et des choses, la seule institution permanente de notre société : car nos gouvernements en devenant plus réguliers ne sont pas devenus plus stables; tandis que le Partage forcé a détruit toute continuité dans les éléments essentiels de la vie privée, dans la possession du sol, dans l'exercice des professions et dans l'organisation même de la famille. Or, on voit aisément que les pouvoirs stables deviennent à la longue les pouvoirs dominants; et lorsque, sans s'arrêter aux apparences, on va au fond des choses, on reconnaît bientôt que telle est la situation conquise par la bureaucratie. Pendant que le corps social est désolé par les révolutions et paralysé par des systèmes contradictoires, les bureaux jouissent avec quiétude de leurs conquêtes; et ils procèdent avec ardeur, suivant un plan qui leur est propre, à des envahissements nouveaux.

La bureaucratie a été développée dans plusieurs autres grands États du Continent, en partie par des influences analogues, en partie par la tendance qui a souvent

porté les Européens à chercher en France, depuis le xvii^e siècle, les exemples qu'ils recevaient antérieurement de l'Italie et de l'Espagne. Elle y a même pris des allures pernicieuses qui, Dieu merci, restent encore inconnues chez nous. Grâce à l'esprit de sociabilité que l'antagonisme des partis et les révolutions n'ont pu complètement détruire, notre bureaucratie ne forme point encore, ce qu'elle est ailleurs, une caste dans la nation. Elle est donc moins portée à abuser d'un pouvoir mal constitué. Mais tout vice social doit, à l'aide du temps, produire ses conséquences; et il devient urgent de porter notre attention sur celles qui nous menacent. Je vais donc décrire la bureaucratie d'après les caractères qu'elle présente dans quelques pays étrangers, espérant que la vue des écueils contre lesquels d'autres nations échouent, nous éloignera de la voie qui y conduit.

Les agents de la bureaucratie restent indifférents aux haines qui agitent l'Occident; et ils n'ont point à souffrir des désordres ou des révolutions que ces passions engendrent. Sous tous les régimes, ils ont le même moyen de succès : ils doivent plaire au chef, dans lequel s'absorbe leur personnalité, et dont le bon vouloir décidera de leur avenir. Quel que soit l'homme chargé de conduire, selon le système du jour, leur groupe administratif, ils veulent se rendre indispensables à force de zèle et de souplesse; ils adaptent, avec une inépuisable fécondité de moyens, l'appareil de la centralisation aux aspirations et aux convenances de leur supérieur ¹.

1. Ces propensions ont été fort développées chez Colbert, l'un des fondateurs du système; elles sont indiquées par M. Clément, sans aucune pensée de dénigrement (*Lettres de Colbert*, introduction); elles apparaissent encore mieux dans les lettres elles-mêmes.

² Colbert, sachant que Mazarin aimait à recevoir les premières oranges de la saison, avait enjoint aux agents des douanes de lui en faire

Tout en compromettant, comme je l'indiquerai plus loin, les pouvoirs souverains, les bureaucrates savent accréditer l'opinion qu'ils en sont les plus fermes appuis. Comme tous les hommes, d'ailleurs, ils sont ingénieux à épargner leur peine (§ 45); capables de tous les efforts sous un chef laborieux et perspicace, ils se dédommagent sous un successeur indolent et inexpérimenté. Entraînés momentanément hors de leur voie propre par l'instabilité des hommes et des systèmes, ils réagissent au moment opportun, d'abord pour retrouver leur quiétude, puis pour étendre leur pouvoir en compliquant le mécanisme administratif. Ils dirigent en effet, sans partage et même sans contrôle, une branche d'activité sociale, dès qu'ils ont réussi à en multiplier les rouages au point que le directeur responsable n'en puisse plus embrasser les détails.

Leur grand art est de persuader à un chef confiant

l'envoi immédiat, en retardant le débarquement de celles qu'attendait le public. Il s'était même décidé à entreprendre ce commerce à son compte, afin de satisfaire plus sûrement son patron. Il lui écrivait, le 6 mars 1660 : « J'ai fait toutes les diligences qui m'ont été possibles

- pour me pouvoir donner la joye que je ressens quand je puis faire
- quelque chose qui puisse donner quelque plaisir à Votre Éminence.
- Pour cela, il n'y a point d'année que je n'aye ordonné au sieur de Terron de prendre les mesures qu'il estimerait les plus seures pour
- avoir les premières oranges... N'étant point satisfait de sa conduite,
- je me suis entendu avec les commis de la douane de Rouen, auxquels je me suis obligé à donner six livres de chacune orange,
- pourvu qu'ils m'envoyent tous les ans les deux cents premières, et à la
- charge qu'ils empêchent l'ouverture des bateaux qui en pourraient
- arriver, jusqu'après trois jours qu'ils m'auront adressé les dites
- deux cents. N'étant point encore assez assuré par ce moyen, j'ai
- pris intérêt d'un quart dans un petit bâtiment que MM. Tallemant
- et moy avons envoyé en Portugal; et, à l'heure que je parle, j'ai in-
- térest d'un quart dans une boutique, à la foire de Saint-Germain,
- qui débite nos oranges... »

La même lettre nous apprend que, malgré les réprimandes de Mazarin, les oranges de ce commerce officiel arrivaient toujours gelées ou gâtées. La confiance avec laquelle Colbert entreprenait, en 1660, ces commerces ridicules explique les erreurs du système qu'il pratiqua pendant le quart de siècle suivant.

qu'en créant de nouveaux bureaux, il travaillera au bien public et accroîtra sa propre importance; et ces conquêtes coïncident habituellement avec les secousses politiques qui renouvellent le personnel dirigeant. Dans quelques États, au surplus, la bureaucratie impose déjà ses doctrines et ses opinions, même aux époques où règne la paix publique; et j'ai souvent entendu des hommes d'État responsables envers le Souverain et la nation, se déclarer impuissants à accomplir, devant la résistance des bureaux, les réformes les mieux justifiées¹. Le chemin ainsi parcouru depuis deux siècles dépasse tout ce que peuvent soupçonner les personnes étrangères aux mœurs administratives. Telle affaire qui, à l'origine du système, eût été traitée par le premier ministre lui-même, qui, plus tard, à mesure que le régime se compliquait, eût été confiée à un directeur général, à un directeur, à un chef de division, à un chef de bureau, est désormais seulement connue dans ses détails d'un sous-chef², que les solliciteurs bien avisés savent trouver dans les immenses casernes bureaucratiques des capitales du Continent. C'est cet agent qui, dans l'état actuel de l'institution, rédige seul une multitude de décisions que le ministre le plus laborieux doit souvent, faute de temps, signer sans les lire. Telle branche d'administration qui n'occupait, il y a un demi-siècle, qu'un simple commis, est successivement devenue un bureau, une division, une direction,

Le trait qui accuse le mieux le pouvoir envahissant de la bureaucratie est le succès avec lequel elle s'est adaptée à toutes les formes de la souveraineté : aux monarchies absolues, comme aux républiques et aux gouvernements

1. La même déclaration m'a été faite en 1837, par un souverain qui commandait à 60 millions d'hommes, et qui avait daigné me consulter sur une question intéressant son empire.

2. Ces divers grades, avec des noms analogues, se retrouvent dans presque toutes les hiérarchies bureaucratiques du Continent.

parlementaires; et il est digne de remarque que ces derniers ne sont pas ceux où elle a fait le moins de ravages. Dans tous les régimes, comme je l'ai dit, la bureaucratie étend son empire en compliquant les affaires. Quant aux moyens employés, ils sont trop variés pour être exposés méthodiquement dans cette étude. Les plus efficaces se trouvent dans les arrêtés, les circulaires ou les règlements à l'aide desquels, à la longue, malgré le contrôle des autorités compétentes, les bureaux envahissent le domaine des lois et des coutumes, ou en modifient l'esprit. Et lorsqu'on étudie à fond certaines branches d'administration, on reconnaît que l'intention du législateur s'est trouvée à la longue faussée, par ce travail persévérant et en quelque sorte souterrain.

Ces envahissements de la bureaucratie s'accomplissent surtout à la faveur de la théorie gouvernementale qui conseille de simplifier outre mesure les lois, en laissant le soin de les compléter, en principe, au pouvoir exécutif, mais en fait aux bureaux. Les gouvernements du Continent, pour se préparer sous ce rapport aux réformes vraiment utiles, à celles qui améliorent les institutions sans rien désorganiser, devraient d'abord se rendre compte de ces empiétements des bureaux, en comparant le texte des lois à celui des règlements et des circulaires. Ils devraient aussi prendre exemple sur les peuples qui ont le mieux évité ces embûches; et, à ce sujet, j'ai souvent admiré la pratique des Hollandais et des Anglais. Ces peuples s'accordent à penser qu'en rédigeant les lois qui touchent immédiatement aux intérêts privés, le législateur ne doit pas surtout chercher à être simple, mais bien à protéger les citoyens contre les abus de l'autorité.

La bureaucratie, procédant partout du même principe, offre à peu près partout les mêmes dispositions; mais les conséquences varient beaucoup d'une contrée à l'autre. Le mal est surtout pernicieux dans les pays où le pouvoir absolu du souverain se fonde sur la coutume

et sur les mœurs. En signalant les principaux désordres que la bureaucratie introduit dans la vie privée et dans la vie publique, j'omettrai ces traits extrêmes qui n'auraient pour nous qu'un intérêt de curiosité.

La bureaucratie crée beaucoup d'inconvénients spéciaux, pour les gouvernements modernes; et elle aggrave souvent ceux que l'ancien régime nous a légués. Elle réagit d'une manière fâcheuse sur la vie privée, alors même qu'elle prend sincèrement l'intérêt public comme le but de ses efforts. Quelle que soit la capacité des fonctionnaires, les citoyens sont toujours moins bien servis dans ce régime qu'ils ne le seraient en faisant eux-mêmes leurs affaires; et il est facile d'en apercevoir la raison.

L'un des plus puissants mobiles de l'humanité, l'intérêt personnel, est constamment mis en jeu dans les entreprises individuelles. L'énergie et l'esprit d'initiative se développent au plus haut degré chez les chefs de famille dévoués au bien-être de leurs femmes et de leurs enfants; tandis que ces vertus sommeillent chez les fonctionnaires chargés d'agir pour le public. Les considérations à l'aide desquelles j'ai signalé la principale faiblesse des communautés privées (§ 45) et le défaut de leurs gérants, s'appliquent à plus forte raison aux agents de la bureaucratie. A ce premier point de vue, on s'explique déjà que l'activité individuelle et l'aptitude aux grandes entreprises se restreignent en proportion de l'accroissement donné à ce régime.

On déplacerait la question si l'on objectait que l'État peut stimuler le zèle de ces agents par l'appel au sentiment de l'honneur. Ce mobile est sans doute la principale force des Européens; mais il ne peut guère agir que dans les institutions sociales où règnent la personnalité et la responsabilité, systématiquement refusées aux agents de la bureaucratie. Il ne saurait s'appliquer

d'ailleurs aux cas nombreux où la bureaucratie, se combinant avec l'excès de la centralisation, envahit le domaine de l'activité individuelle. L'honneur ne peut être mis en jeu que dans les services nobles, c'est-à-dire dans les branches d'activité qui, appartenant essentiellement au domaine de l'État, impliquent un dévouement à l'intérêt public. On réussirait rarement, au contraire, à tirer parti du même sentiment pour des services d'ordre privé. Le soldat sacrifie sans hésiter sa vie pour défendre le poste qui lui est confié : il ne serait qu'un employé négligent, peut-être infidèle, si l'État lui confiait la gestion du moindre négoce.

Un second mobile non moins puissant est celui qui porte les travailleurs à épargner leur peine. Ce sentiment est très-fécond dans le cercle de l'activité individuelle, parce qu'il est contre-balancé par l'intérêt qui excite la famille à obtenir de chaque travail le maximum de production. Le père hésite souvent, par dévouement pour les siens, à prendre un repos nécessaire ; et il s'applique sans cesse à faire de son temps l'emploi le plus fructueux, en recourant aux meilleures méthodes. C'est cette double tendance qui a donné tant d'énergie aux Européens, et tant de perfection à leurs procédés de travail. Dans le domaine de la bureaucratie, encore plus que dans celui des communautés (§ 45), le sentiment qui porte chacun à épargner sa peine devient stérile et égoïste : en effet, l'indolence et l'amour du repos tournent à la satisfaction personnelle de celui qui manque à ses devoirs, tandis que le dommage qui en résulte retombe exclusivement sur le public. Il suffit d'avoir fait exécuter un travail en régie par des journaliers non intéressés au résultat, pour comprendre combien l'État fait fausse route quand il se charge de services qui pourraient être à la rigueur confiés à l'intérêt privé. Une bureaucratie qui, pour augmenter son importance, envahit ainsi le domaine des particuliers,

place même l'État dans une situation inférieure à celle d'une régie privée; car, en présence de travailleurs intéressés à épargner leur peine, elle ne dispose même pas de régisseurs intéressés à exercer la surveillance.

Quant aux administrés, ils sont singulièrement gênés par cette intervention inopportune. Un citoyen, ayant à pourvoir aux besoins de la vie, à remplir ses devoirs de famille et à vaquer au soin de ses affaires, se trouve obligé par ces motifs d'entretenir avec les hommes de fréquents rapports; mais il est placé dans des situations fort différentes, selon qu'il s'adresse à des personnes privées ou à des fonctionnaires publics. Dans le premier cas, il peut compter sur un bon accueil; car tout homme, ainsi recherché à titre privé, trouve un avantage immédiat dans la visite de ses clients; et il est obligé de les satisfaire, sous peine de les voir se porter chez quelque concurrent. Il en est tout autrement dans le second cas. En principe, un fonctionnaire devrait, sans doute, ménager aux administrés un accueil meilleur encore: jouissant d'un sort heureux, exempt des soucis qu'entraînent les affaires privées, il devrait être le serviteur reconnaissant du public qui lui assure la considération et le bien-être; et quelques fonctionnaires, imbus des sentiments du devoir, envisagent ainsi leur situation. Mais, en général, il en est autrement pour les agents de la bureaucratie européenne. Ceux-ci, intervertissant les rôles, se persuadent aisément que le public, obligé de les rechercher, leur doit obéissance et respect. Ils ne lui permettent pas d'être pressé ou exigeant; et ils se plaisent, pour peu qu'il insiste, à lui faire sentir sa dépendance. Ces dispositions s'aggravent et prennent un caractère à la fois ridicule et odieux, lorsqu'on descend aux derniers degrés de la hiérarchie administrative; elles deviennent intolérables à ces niveaux inférieurs où l'esprit de tyrannie n'a plus pour contre-poids les habitudes d'une éducation libérale.

Mes lecteurs, ceux bien entendu qui n'occupent pas les hautes situations, auront vraisemblablement gardé le souvenir de pareils faits. Quant à moi, ayant observé à plusieurs reprises les administrations publiques de l'Europe et entre autres les agents avec lesquels le voyageur est particulièrement en contact, j'ai eu mille occasions de connaître, surtout dans les contrées où la parole est moins libre que chez nous, les formes variées que prennent, chez les petits fonctionnaires d'une centralisation exagérée, la paresse, la morgue ou l'avidité. J'ai en même temps constaté qu'un administré, ami de son repos, ne doit jamais songer à faire résistance, et que le meilleur parti à suivre est toujours de supporter avec une apparence de satisfaction cette tyrannie de bas étage.

Ayant eu à endurer ces maux, j'ai voulu les épargner aux autres, lorsque des intérêts publics m'ont été confiés; et tel est le sentiment qui m'a le plus préoccupé dans une circonstance où j'ai eu à servir un public nombreux avec le concours d'un millier de fonctionnaires ou d'agents. Bien que toutes les précautions imaginables eussent été prises, bien qu'un personnel choisi eût pour mission d'aller au devant des plaintes du public et de faire justice immédiate, j'ai constaté jusqu'au dernier jour de notre entreprise temporaire¹ la tyrannie de certains agents et la résignation rancunière du public. Suivant le principe dont j'ai signalé ci-dessus la sagesse, celui-ci aimait mieux subir l'oppression des agents que d'employer son temps à les faire réprimander. Cette double propension des fonctionnaires et du public est une des circonstances qui condamnent le plus la bureaucratie.

Je conviens que dans une administration permanente et recrutée à loisir, des chefs intelligents peuvent mieux

1. L'Exposition universelle de Paris, en 1855.

conjuré le mal. En France, par exemple, plusieurs administrations se distinguent honorablement sous ce rapport; et elles contrastent par leur probité avec la vénalité propre à d'autres pays. L'instabilité même de nos gouvernements, dans une société que l'ancien régime avait profondément pénétrée du sentiment, de l'honneur, a pu souvent imprimer à la bureaucratie une excitation salubre. Je ne pense pas cependant qu'on puisse faire appel à ce sentiment, pour fonder un meilleur ordre de choses, chez une caste essentiellement irresponsable; car l'ancien point d'honneur de la noblesse était inséparable des habitudes de la responsabilité personnelle, inculquées à l'enfance par l'exemple des parents.

Je ne conteste pas les efforts de zèle et de sollicitude qu'imposent parfois à la bureaucratie les pouvoirs nouveaux; mais à cette ferveur succèdent bientôt la paresse et la routine. Momentanément comprimées, ces tendances, qui tiennent à la nature même des hommes et des situations, reprennent peu à peu leur empire. Empressés envers les chefs, les agents inférieurs cèdent volontiers, dans leurs rapports avec les administrés, à leur besoin de quiétude. Le public, de son côté, ne pouvant revendiquer son droit devant un juge indépendant de la bureaucratie, ne cherche guère que dans la faveur ou le privilège le moyen de lever l'obstacle qui lui est opposé; ou bien il ronge impatiemment son frein à chaque nouvelle épreuve.

Plus la bureaucratie envahit le domaine de l'activité individuelle, et plus ces causes d'irritation se multiplient. Ainsi naît dans les cœurs une sourde irritation contre l'ordre établi; ainsi aux époques critiques, préludes de nos agitations politiques, voit-on des hommes calmes et étrangers à toute ambition personnelle donner à leur insu un certain concours à l'esprit de révolution. Si donc notre bureaucratie a souvent amorti l'effet de nos

crises politiques et sociales en assurant le prompt établissement d'une nouvelle autorité, elle contribue singulièrement à accroître l'instabilité qui les fait naître. Cette considération doit être méditée par ceux qui se flattent de remédier à cette instabilité en cherchant un point d'appui dans l'ornière où nous restons.

Ces abus de la bureaucratie, qui sont pour le public pris en masse une source permanente d'oppression et de malaise, ne pèsent pas moins lourdement sur chaque citoyen considéré comme chef de famille. La plus vive préoccupation d'un père est d'élever honorablement ses enfants, et de les établir dans des situations où ils puissent subvenir à leurs propres besoins en soutenant à leur tour une génération nouvelle. C'est là un des plus respectables mobiles de l'activité humaine; et toute constitution sociale doit lui assurer une légitime satisfaction. Or, si l'on compare le régime actuel avec l'ordre de choses qui régnait au milieu du *xvii^e* siècle, et qui s'est maintenu exceptionnellement jusqu'aux premières années du siècle présent, on s'aperçoit bientôt que, sous ce rapport, la situation des chefs de famille a empiré à mesure que se développait la bureaucratie.

En effet, lorsque les professions privées étaient l'unique moyen d'activité sociale, l'éducation de la jeunesse avait pour base principale l'apprentissage donné par la famille même, avec le concours des parents et des alliés. L'instruction préparatoire, organisée en faveur du premier âge, restait sous le contrôle des parents et était par conséquent appropriée aux habitudes de la localité et aux convenances de la profession. Les idées générales, auxquelles les hommes distingués s'élevaient aussi sûrement qu'aujourd'hui, pénétraient dans les esprits, avec le concours d'universités libres, par l'influence des traditions de famille, et sous l'impulsion juste que donne, au milieu des affaires, le contact d'une civilisation intelligente. Même dans les carrières de la médecine et du droit,

où depuis longtemps un corps de doctrines avait été rassemblé, la partie la plus solide de l'apprentissage se donnait dans la maison et en quelque sorte dans la famille du praticien. Les parents restaient, dans une juste mesure, les arbitres de la destinée des enfants : ils pouvaient du moins suppléer par une intelligente direction, par leurs conseils, et au besoin par leur autorité, à l'insuffisance des aptitudes, des caractères et des vocations. L'ascendant des pères était fermement établi sur la supériorité que donne une longue pratique de la profession et des rapports sociaux. Le travail des enfants indemnisait promptement la famille des charges imposées par le premier âge. Cette organisation assurait aux familles-souches (§ 30) une vie agréable et facile : les mœurs portaient donc à la fécondité ; et la considération accordée à chaque maison, souvent même l'aisance dont elle jouissait, étaient habituellement en proportion du nombre de ses enfants.

La multiplication exagérée des fonctions publiques, en se combinant avec la destruction des professions de famille opérée par le Partage forcé (§ 20), a profondément modifié cet état de choses. Ne pouvant plus transmettre à leurs enfants le métier qu'ils ont eux-mêmes exercé, les pères jettent naturellement leurs regards sur ces fonctions qui se comptent par milliers et qui se trouvent à la convenance de toutes les ambitions et de tous les appétits. Ces situations d'ailleurs sont aujourd'hui la principale source d'influence ; et, seules depuis trois quarts de siècle, elles donnent de la stabilité aux existences dans une société périodiquement désolée par les révolutions. Les mœurs obéissent peu à peu à cette direction imposée aux familles par la force des choses ; et elles concourent même à l'exagérer. Un jeune homme semble constater lui-même son infériorité, lorsqu'il continue la profession paternelle ; et si, conformément aux déplorables habitudes qui président chez nous à la

conclusion des mariages (§ 26), il prétend relever sa fortune par une alliance, il met en quelque sorte toutes les chances contre lui en préférant cette profession à une fonction publique. A cet égard, comme sous beaucoup d'autres rapports, l'opinion des Français de notre temps offre un contraste complet avec celle des Anglais¹. Ne pouvant plus créer eux-mêmes la carrière de leurs enfants dans le cercle de la famille et de la parenté, les pères prévoyants doivent chercher ap-

1. En toutes circonstances on se plait, en Angleterre, à proclamer que les fonctionnaires salariés par le trésor public doivent être placés dans la hiérarchie sociale au-dessous des personnes privées ayant une situation indépendante. Ainsi le chancelier de l'Échiquier présentant à la Chambre des communes l'exposé des motifs du budget de 1860-1861, et traitant des cinq catégories de personnes qui payent l'impôt sur le revenu (*income-tax*), s'est exprimé dans les termes suivants, en se mettant évidemment au point de vue de ses auditeurs : « La 5^e catégorie représente le revenu de la classe à laquelle j'appartiens moi-même, celle des fonctionnaires, des ministres et des autres personnes salariées par le trésor public. Je ne regarde pas l'augmentation des appointements de ces messieurs comme un accroissement matériel de la richesse du pays (rire général). Je pense que l'augmentation de l'effectif de cette très-respectable compagnie de *gentlemen* salariés, doit avoir été vue avec joie par ceux qui s'intéressent à cette classe (on rit) ; mais ce sont principalement les catégories 1 à 3 qui méritent de fixer notre attention. » (*Moniteur* du 19 février 1860, p. 202.) Je doute qu'un ministre français se soit jamais livré, à ces innocentes critiques, et surtout qu'il y ait compris sa bureaucratie.

En France, les ministres se sont toujours opposés aux rares tentatives faites par le pouvoir parlementaire pour restreindre l'essor des fonctions publiques ; et, en pareil cas, ils ont toujours rempli le rôle d'avocats de leurs bureaux. En Angleterre, les ministres prennent habituellement l'attitude opposée : ils sont même fort heureux de trouver dans le Parlement le concours dont ils ont besoin pour établir l'équilibre de leur budget. Ainsi, dans le même discours dont je viens de citer un passage, M. Gladstone, faisant allusion à l'initiative prise par le député de Birmingham, au sujet de la réduction des services civils, a dit : « Les divers services civils exigeront 8,125,000 francs de moins que l'année dernière ; et si la commission que la Chambre semble résolue de nommer peut commencer prochainement ses travaux, et les poursuivre avec assez d'énergie et de bonheur pour nous permettre de faire de nouvelles économies, je puis déclarer à l'auteur de la motion, à l'honorable député de Birmingham, que le gouvernement de la Reine n'y verra aucun inconvénient. »

pui auprès de ceux qui disposent de ces situations si enviées.

Aucune circonstance ne contribue davantage à abaisser l'ancien caractère de la nation des Francs. Ceux qui voudraient la relever dans l'estime des autres peuples éprouvent une sorte d'humiliation en voyant tous nos gouvernants, débordés par cet entraînement désordonné vers les fonctions publiques, également impuissants à réprimer ou à satisfaire cette forme nouvelle de mendicité. Ce régime ne donne pas lieu seulement aux difficultés de la sollicitation; il impose aux parents des charges qui deviennent intolérables pour peu que leurs enfants se multiplient. Il ne prive pas seulement les familles prudentes de leur indépendance et de leur dignité; il les condamne à une stérilité systématique (§ 26).

Ces charges, qui pèsent de plus en plus sur les familles à mesure que se développe le goût des fonctions publiques sont commandées surtout par le système compliqué d'instruction imposé aux candidats. Quelque satisfaction qu'ils aient pu éprouver à dominer une nation de solliciteurs, nos gouvernements successifs ont été à la fin accablés de tant d'importunité: ils ont donc restreint eux-mêmes leur pouvoir discrétionnaire, en opposant à ce torrent de prétentions la digue des programmes, des diplômes, des baccalauréats et des examens. Les pères de famille enrichis par les professions usuelles, ayant pris l'habitude de les quitter de bonne heure (§ 30), et se trouvant incapables de préparer leurs enfants aux fonctions publiques ou aux professions libérales vers lesquelles les pousse le courant de l'opinion, sont heureux de se décharger de ce soin sur les quatre facultés et sur une foule d'établissements organisés par l'État ou par l'industrie privée. C'est sous cette double propension de l'État et des particuliers que se multiplient ces écoles dites professionnelles (§ 47), où se prolonge trop long-

temps, au détriment des intéressés, l'instruction théorique de la jeunesse, loin des bienfaisantes influences de la famille et des travaux sérieux de la profession.

C'est également dans ces conditions que s'organise de plus en plus en Allemagne et en France le classement par voie d'examen, l'un des systèmes sociaux dont on ne saurait trop redouter l'exagération. Ce régime favori de la bureaucratie a, en effet, trois inconvénients principaux. Il épuise en efforts pénibles, dans de longues préparations à des luttes stériles, certaines aptitudes qui seraient mieux dirigées vers des travaux utiles à la famille et à la société. Il exclut des professions soumises aux formalités de l'examen, les capacités qui se révèlent spontanément par la pratique de la vie. Enfin, il soumet les individus et les familles à l'autorité absolue d'examineurs qu'on ne peut plus convenablement choisir, dès qu'on les multiplie au-delà de certaines limites. Ceux de ces fonctionnaires qui ne sont point pénétrés des sentiments de devoir faussent par leur improbité un principe qui aurait pu recevoir utilement quelques applications restreintes : ils cèdent, en classant les candidats, aux hommes influents qui veulent assurer à leurs enfants, à leurs proches et à leurs clients, les fonctions publiques ; et la société s'achemine ainsi peu à peu vers la corruption des anciennes castes gouvernementales.

La bureaucratie, avec les développements excessifs qu'elle a reçus dans quelques pays étrangers, n'a pas seulement pour résultat de blesser les intérêts. Elle se montre plus funeste encore en abaissant les âmes et les intelligences ; et le lecteur a déjà pu remarquer, dans les faits que je viens de signaler, plusieurs symptômes de cet abaissement. En soumettant les citoyens à des fonctionnaires irresponsables, elle propage sans cesse deux sentiments qui dégradent également le caractère d'une nation : le désir des révolutions, et la résignation

momentanée devant l'oppression et l'injustice. Elle courbe toutes les classes sous son niveau ; elle fait descendre à la condition de solliciteurs obséquieux ceux-là mêmes qui, dans toute bonne constitution, ont pour mission de diriger le mouvement social et de conserver les traditions de l'indépendance individuelle.

Même en France, où le mal est moins grand qu'en d'autres pays, les classes supérieures se trouvent, sous ce rapport, singulièrement déchuës depuis l'époque de Montaigne ¹. Ce régime pervertit les esprits en les habituant à croire que l'État a qualité pour se charger de toutes les fonctions qui, chez les peuples libres et prospères, appartiennent exclusivement aux individus et aux familles. Il a fait ainsi éclore en 1848 les doctrines dites socialistes, à la stupéfaction des citoyens les plus expérimentés, qui n'ont pu d'abord se rendre compte d'une telle aberration (§ 8). Le doute n'est plus possible aujourd'hui : les faits prouvent que le fléau du socialisme

1. « À la vérité, nos loix sont libres assez ; et le poids de la souveraineté ne touche un gentilhomme français, à peine deux fois en sa vie... Car qui se veult tapir en son foyer et scait conduire sa maison sans querelle et sans procez, il est aussi libre que le duc de Venise. » (MONTAIGNE, *Essais*, I, LXII) — Ici, il ne faudrait pas objecter que cette liberté du XVI^e siècle était un privilège pour la noblesse ; car les bourgeois, en vertu de leurs coutumes traditionnelles, jouissaient, dans leur ville, de toute l'indépendance compatible avec le régime des communes urbaines (§ 65). Au surplus, si l'on prétendait prouver que la liberté manquait alors à la majeure partie de la nation, je répondrais que le problème social était au moins parfaitement posé, puisqu'il n'y avait plus qu'à étendre à toutes les classes la liberté déjà acquise à quelques-unes. C'est ce qu'a fait sans relâche l'Angleterre, dont l'état social offrait alors avec celui de la France de grandes analogies ; c'est ce qu'elle continue à faire avec une infatigable persévérance en réformant les derniers vestiges de l'organisation féodale, à l'aide de commissions chargées de détruire ou de transformer les servitudes, les redevances perpétuelles et les dîmes [*Enclosure, copyhold and tithe commissioners* (§ 60)]. C'est précisément le contre-pied de ce qu'ont fait, pendant le même temps, avec une déplorable unanimité, les derniers souverains de l'ancien régime, la Révolution et les gouvernements postérieurs. Tous ces pouvoirs ont étendu, avec égalité il est vrai, à la nation entière la domination des bureaux.

n'a nullement atteint les peuples libres, et qu'il se développe chez les autres avec les empiétements de la vie publique sur la vie privée.

Enfin, la bureaucratie affaiblit les facultés d'une nation comme le ferait une discipline qui empêcherait une race d'hommes d'agir et de penser. Elle maintient en effet, les peuples dans une véritable enfance, et les rend incapables de ces viriles initiatives qui distinguent les peuples libres. C'est ainsi, par exemple, qu'en habituant les Français à compter exclusivement sur l'autorité pour le maintien de la paix publique, elle les expose, aux époques où cette autorité devient défaillante, à subir des révolutions accomplies par une faible minorité. Il ne faudrait pas croire d'ailleurs que les citoyens se créent des emplois fructueux en échange de ceux que la bureaucratie envahit. Quelle que soit la fécondité de son esprit, l'homme ne saurait développer son activité en dehors des limites fixées par son organisation et par la nature des choses. La bureaucratie, lorsqu'elle supprime à son profit une fonction individuelle, désorganise la société, comme la paralysie affaiblit le corps humain en rendant un membre inutile.

La bureaucratie, alors même qu'elle exercerait mieux que les particuliers les services dont elle se charge, aurait toujours l'inconvénient d'enlever aux citoyens les satisfactions morales qu'ils estiment le plus. Pour apprécier ce que nous avons perdu depuis deux siècles, il faut se reporter par la pensée aux privations que nous imposerait la suppression de plusieurs droits qui nous restent, et au sujet desquels des prétextes d'intervention pourraient être aisément trouvés. On serait, par exemple, fondé à dire que les particuliers, au point de vue du confort et du goût, usent pour la plupart avec peu de discernement du droit qu'ils ont de construire à leur gré le foyer domestique; et peut-être l'autorité réclamera-t-elle un jour, à cet égard, une initiative

plus générale et plus formelle que celle qui lui est déjà acquise dans les villes. Je ne sais si ce nouvel envahissement de la bureaucratie améliorerait notre architecture; mais j'affirme que les citoyens, tant qu'ils ne seraient pas dressés à le subir, apprécieraient moins les chefs-d'œuvre officiels qui leur seraient imposés que les plus grossiers produits de leur propre initiative.

Tel est le sentiment que durent éprouver nos pères lorsque, sous prétexte de progrès, on les contraignit de renoncer à la gestion traditionnelle de leurs affaires locales (§ 6). Dans les pays libres, les citoyens trouvent d'indicibles satisfactions à gouverner en toute souveraineté les affaires de leur cité : leur administration, quelque médiocre qu'elle soit, les rend plus heureux que ne le ferait l'administration la plus parfaite des fonctionnaires modèles de la bureaucratie.

Le pouvoir d'agir et de créer est une jouissance morale parfaitement distincte des avantages matériels qui résultent de l'action et de la création. Les peuples civilisés l'apprécient hautement; et c'est peut-être en cela qu'ils contrastent le plus avec les peuples d'ordre inférieur (§ 51) qui considèrent toute activité comme une peine, et ne se résignent à un effort momentané qu'en vue d'un résultat urgent à obtenir. La tendance bienfaisante que je viens de signaler se remarque particulièrement chez le propriétaire rural, qui se prive journellement des fruits de son travail pour entreprendre des plantations et une multitude d'améliorations foncières, dans l'intérêt exclusif des générations futures (§ 34). La bureaucratie décourage ces fécondes initiatives; elle détruit sans relâche une force morale que ne saurait compenser aucun avantage matériel. On peut dire sans exagération que si, réalisant le vœu d'une école socialiste (§ 45), elle envahissait par ses fonctionnaires la direction de l'activité agricole, elle contribuerait, plus que le despotisme personnel de

souverains cruels et pervers, à faire tomber les peuples dans la décadence!

En entrant plus avant dans le détail de la vie privée, on retrouverait presque partout la funeste influence de la bureaucratie. On l'aperçoit souvent, par exemple, dans les désordres sociaux qui se rattachent chez nous aux régimes de privilège (§§ 48 et 62). La bureaucratie, qui a pour prétexte l'intérêt général, et le privilège qui ne favorise que quelques intérêts privés, semblent, au premier aperçu procéder de principes opposés; ils ont cependant une connexion intime et des caractères communs. Ils tendent également à créer des espèces de castes vivant plus ou moins aux dépens du public; et ils perpétuent ainsi une des plus mauvaises propensions de l'ancien régime en décadence. Établies dans un milieu social pénétré des traditions d'honneur, ces castes n'y ont point encore produit la corruption qui, depuis longtemps, est devenue endémique en Orient. Cependant beaucoup de symptômes prouvent qu'on ne pourra longtemps encore supprimer impunément, dans tant de branches d'activité sociale, les salutaires influences de la responsabilité personnelle et de la libre concurrence. Les agents de la bureaucratie, incessamment préoccupés de soumettre la société à leur domination, ont une prédilection particulière pour les corps privilégiés; et ils les substituent autant que possible aux citoyens indépendants. Les privilégiés, de leur côté, donnent en toute occasion leur appui à la bureaucratie, pour repousser les réformes les plus justifiées par l'exemple des peuples libres et prospères. Cette alliance tacite et instinctive, spontanément établie par le rapprochement de deux principes malfaisants, jette le trouble dans la société: elle place les privilégiés dans un état permanent d'inquiétude; elle excite dans la masse du public d'ardentes convoitises qui ne peuvent être satisfaites, et elle froisse presque tous les intérêts. C'est ainsi que la bureaucratie

et le privilège agitent incessamment les esprits et les poussent aux révolutions.

Un autre danger de la bureaucratie est de favoriser l'envahissement indéfini de la vie privée par la vie publique, et de soumettre plus qu'il ne convient les provinces à la capitale. Elle fournit, en effet, des moyens illimités d'action à chaque gouvernant qui, poussant le désir du bien jusqu'à l'intolérance (§ 62), veut, à tout prix, assurer aux administrés le bien-être que ceux-ci, dans son opinion, sont trop lents à conquérir. A chaque degré de la hiérarchie gouvernementale, elle permet à des hommes ardents d'accroître leur renommée en multipliant les collaborateurs anonymes ; et, comme je l'ai expliqué ci-dessus, les bureaucrates prennent eux-mêmes, dans chaque groupe, l'initiative de cet accroissement d'attributions, quand ils se trouvent en présence de chefs indolents. Voilà pourquoi depuis deux siècles, et surtout depuis la Révolution, chaque région du domaine public s'étend de proche en proche aux dépens de celle qui se trouve au-dessous : voilà comment la famille est absorbée par la commune ; la commune, par le département ; le département, par l'État ; la nation entière, par la bureaucratie !

Le Gouvernement de Napoléon III est, parmi ceux qui se succèdent depuis deux siècles, le premier qui ait aperçu quelques-uns des inconvénients que je viens de signaler ; c'est le premier aussi qui ait signalé l'urgence d'une réforme et qui ait commencé à l'accomplir.

Dès l'année 1852, l'Empereur s'est appliqué à rendre aux provinces une partie de l'autorité administrative concentrée à tort dans la capitale ¹. En 1863, il a ex-

1. Décret du 30 mars 1852. On lit en tête de ce décret : « Considérant que, depuis la chute de l'Empire, des abus et des exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale, etc. »

primé, dans deux occasions différentes les mêmes intentions ¹ ; et il a déclaré devant une nombreuse assemblée que le régime de liberté et d'initiative individuelle propre à l'Angleterre était le but qu'on devait se proposer en réformant notre Constitution. Le prince Napoléon, dans le discours qu'il a prononcé à Limoges en 1858, a insisté sur les inconvénients qui naissent chez nous de l'absorption des forces individuelles par le gouvernement central ². M. le duc de Morny, président du Corps législatif, a plusieurs fois exprimé les mêmes opinions, notamment dans le discours qu'il a prononcé en 1858 devant le Conseil général du Puy-de-Dôme ³.

En procédant à l'exécution des réformes signalées par ces hautes autorités, il faut distinguer la bureaucratie, mal absolu qu'il faut détruire, de la centralisation, bien relatif dont l'abus seul doit être réprimé.

Pour procéder sûrement à la réforme de la bureaucratie, il faut prendre exemple sur les peuples qui ont

1. Discours déjà cité (§ 53), prononcé au palais du Louvre, le 25 janvier 1863. — Lettre (déjà citée) du 24 juin 1863.

2. Après avoir félicité la ville de Limoges du bon exemple qu'elle donnait en menant à bonne fin, avec les ressources locales, une entreprise difficile et coûteuse, Son Altesse Impériale a dit : « Ce que nous devons craindre, c'est l'absorption des forces individuelles par la puissance collective, c'est la substitution du gouvernement au citoyen pour tous les actes de la vie sociale, c'est l'affaiblissement de toute initiative personnelle sous la tutelle d'une centralisation administrative exagérée. Je voudrais voir les citoyens cessant de compter sur l'intervention et les faveurs de l'État, mettre un légitime orgueil à se suffire à eux-mêmes et fonder sur leur propre énergie le succès de leurs entreprises. J'ose dire que si, à notre unité politique, source de notre puissance, nous savions joindre cette force qui naît du concours spontané des individus et des associations libres, notre patrie verrait s'accomplir les grandes destinées prévues par les citoyens illustres de 1789. » (Discours du 13 juillet 1858.)

3. Grâce à l'appareil législatif que nous a légué le passé, on ne peut pas remuer une pierre, creuser un puits, exploiter une mine, élever une usine, s'associer, et pour ainsi dire user et abuser de son bien, sans la permission ou le contrôle du pouvoir central ; et de grands intérêts se trouvent souvent retardés ou sacrifiés dans les degrés inférieurs de l'échelle administrative, (*Moniteur* du 30 août 1858).

su s'en préserver. L'Angleterre a évité cet écueil en pratiquant le principe d'équité qui, dans la vie publique comme dans la vie privée, attribue à chacun l'honneur et la responsabilité de son travail personnel. Dans la constitution britannique (§§ 55 à 61), les autorités n'attirent point à elles, pour les absorber dans leur personnalité, toutes les branches d'activité placées dans leur dépendance; elles les subdivisent, au contraire, en services distincts et presque autonomes, dont les chefs sont en rapport direct avec les administrés. Ces unités existent à tous les degrés de la hiérarchie administrative, près d'un simple Vestry rural (§ 55) comme près du Conseil privé du Souverain (§ 60) : chacune d'elles se constitue d'après ce principe que le chef en dirige personnellement tous les détails, avec le concours de subalternes qui agissent ou écrivent selon ses instructions.

Chaque chef de service est excité à bien faire par le sentiment de la responsabilité personnelle; mais il est peu porté à étendre des attributions qu'il faudrait bientôt partager avec un collègue concurrent. Placé en contact continu avec ses subordonnés, il tire parti de leurs aptitudes en conjurant l'effet de leurs défauts; et il obtient, en résumé, tout le travail que chaque agent peut donner.

Le haut fonctionnaire duquel relèvent plusieurs services ainsi constitués, est dans une situation plus digne que s'il avait à diriger les mêmes hommes groupés en bureaux, privés de toute personnalité, inconnus des administrés, sans ascendant sur les subalternes. Au lieu de s'épuiser dans un labeur stérile d'audiences et de signatures, il dispose de longs loisirs pour contrôler efficacement les services subordonnés, pour accomplir les réformes qu'il a jugées nécessaires, ou pour conduire personnellement les affaires qu'il se réserve. Il n'est point porté à désirer un accroissement d'attributions qui créerait de nouveaux chefs de service, sans

grandir réellement sa situation. Enfin, l'autorité supérieure, ayant moins à agir qu'à contrôler, peut être exercée, au grand avantage du public, par des commissions ou par des conseils. C'est ainsi qu'en Angleterre, chaque branche naturelle de service étant énergiquement concentrée dans les mains d'un chef unique, responsable à la fois devant le public et devant ses supérieurs, l'autorité appartient : dans la Paroisse au Vestry (§ 55), dans l'Union au Board of guardians (§ 56), dans le Comté aux Magistrates réunis en Quarter-session (§ 57), dans les grandes villes aux conseils municipaux (§ 58), dans l'État même, en grande partie, au Conseil privé (§ 60) ¹. Jamais on n'y voit un secrétaire d'État absorber vingt services dans sa personnalité, et en assumer la direction devant le public, tout en subissant, en fait, les décisions d'une bureaucratie.

Cette supériorité du régime administratif des Anglais n'est pas due à ce que les dépositaires de l'autorité y seraient plus modérés que sur le Continent et moins disposés à envahir les attributions des chefs de service subordonnés. Comme je l'ai expliqué (§ 61), cette sage réserve leur est commandée par le désir d'échapper à la responsabilité que l'action leur imposerait : dans un régime où les fonctionnaires répondent de tous leurs actes devant les tribunaux de droit commun, il arrive naturellement que chaque autorité, voulant toujours agir en parfaite connaissance de cause, restreint elle-même dans de justes limites le cercle de son action.

En l'absence de cette responsabilité réelle, on n'arrivera jamais à un tel résultat. Chaque haut fonctionnaire voudra toujours se faire honneur, devant le public, du travail des fonctionnaires subordonnés ; mais, restant

1. Cette organisation n'existe en France qu'à titre exceptionnel : elle est appliquée, en dehors de la hiérarchie administrative, au service des Expositions universelles, où un Commissaire général exerce l'autorité sous le contrôle immédiat d'une Commission nombreuse.

incapable d'en diriger les détails, il ne pourra imprimer à la machine bureaucratique l'activité nécessaire. Et si, pour remédier au mal, le pouvoir souverain veut imposer, par voie réglementaires une meilleure répartition de l'autorité et une plus prompte expédition des affaires, il s'exposera souvent à désorganiser les services publics, au lieu de les améliorer. J'ai vu plusieurs fois les meilleures intentions aboutir à ce triste résultat ; et la coalition tacite des personnes froissées par la réforme a été d'autant plus forte qu'elle a pu appuyer sa résistance sur des motifs d'intérêt général.

Pour atteindre le but sans mécompte, il faudra se garder de modifier, d'après une conception systématique, le régime établi : il suffira, tout en laissant d'abord intact le mécanisme actuel, de rendre chaque fonctionnaire responsable de ses actes devant les tribunaux de droit commun. Sous l'influence de ce principe salulaire, tous les agents de l'autorité publique contracteraient bientôt des habitudes de circonspection qu'ils ne montrent guère aujourd'hui. Chacun d'eux retiendrait seulement la branche de service dont il lui serait possible d'embrasser personnellement les détails ; et il délèguerait le surplus à ses subordonnés. Tous s'emploieraient d'ailleurs à faire supprimer les attributions compromettantes, c'est-à-dire à restituer aux particuliers toutes les facultés qui leur appartiennent chez les peuples libres et prospères. Ainsi s'établirait, sans réaction imprudente, et presque sans effort du pouvoir souverain, une répartition d'autorité conforme à la nature des hommes et des choses. Dans ce régime d'améliorations spontanées, les lois de réforme ne tenteraient plus des essais infructueux ; elles viendraient seulement de loin en loin consacrer des faits accomplis.

L'administration publique, exercée en Angleterre par des fonctionnaires responsables, donne satisfaction à tous les intérêts (§ 59) ; et, depuis longtemps, elle a clos

l'ère des révolutions. Il n'est pas vrai, comme on le dit souvent chez nous pour repousser ce régime, qu'en Angleterre et aux États-Unis le pouvoir administratif se trouve subordonné au pouvoir judiciaire. Rien de semblable ne saurait exister dans ces deux pays où les décisions des juges, fondées sur les verdicts du jury, expriment, dans leur ensemble les intérêts et les vœux des citoyens. En fait, lorsque le jury intervient dans les procès civils et criminels, les deux pouvoirs sont également dominés par l'opinion publique, à laquelle appartient alors la vraie souveraineté ¹.

La raison et l'expérience nous offrent donc, pour réformer la bureaucratie, un moyen aussi simple qu'efficace. Mais le principe de la responsabilité n'aura pas seulement pour effet de supprimer les abus énumérés dans ce paragraphe et de rendre au public les libertés de la vie privée : il grandira aussi la condition des fonctionnaires qui cesseront d'être anonymes et retrouveront ainsi leur personnalité.

1. M. A. de Tocqueville a exprimé la même opinion, après avoir signalé l'importance de cette institution appliquée aux affaires civiles. « Ainsi, dit-il, le jury, qui est le moyen le plus énergique de faire régner le peuple, est aussi le moyen le plus efficace de lui apprendre à régner. » (*La Démocratie en Amérique*, t. 1^{er}, Ch. xvi). Préoccupé de sa fausse théorie sur le gouvernement des États-Unis (§ 62), et constatant d'ailleurs avec raison que la souveraineté appartient en fait à la classe dans laquelle se recrute le jury, M. de Tocqueville affirme que chaque citoyen Américain est électeur, éligible et juré. C'est une grave erreur qui m'a été signalée par tous les Américains du Nord. L'auteur semble d'ailleurs la reconnaître lui-même, dans une autre partie de son ouvrage (t. 2, note 29). Les jurés américains sont désignés par un système d'élection à deux degrés qui met les citoyens à l'abri des dangers qu'entraînerait, en cette matière, pour leurs vies et leurs fortunes, l'intervention du suffrage universel et direct.

Le choix des jurés est attribué au conseil communal ; mais il est souvent, en fait, confié au membre qui connaît le mieux le personnel de la commune. Ce détail suffirait seul pour réfuter la théorie qui fonde la constitution des États-Unis sur un principe absolu d'égalité. Le système judiciaire, qui est la clef de voûte de cette constitution, continue à reposer sur le principe d'inégalité de la coutume anglo-saxonne.

§ 64

LE GOUVERNEMENT, GUIDÉ PAR L'ENQUÊTE, DOIT RÉPARTIR JUDICIEUSEMENT LA VIE PUBLIQUE ENTRE LA COMMUNE, LA PROVINCE ET L'ÉTAT.

Ainsi, pour acquérir le bien-être et la liberté vers lesquels tendent surtout de nos jours les vœux et les efforts des Européens, nous devons d'abord renoncer à l'intolérance et modifier le principe qui a créé la bureaucratie.

La forme d'intolérance que nous devons le plus redouter est celle qui a été, pour ainsi dire, incarnée dans notre race par la Révolution, et qui, depuis 1791, porte nos partis politiques à imposer violemment à la nation la pratique de leurs doctrines. Cette tendance, quand elle reste à l'état latent, autorise les pouvoirs établis à se méfier de l'initiative individuelle; et, dès qu'elle atteint son but, elle porte les nouveaux pouvoirs, désireux de se maintenir malgré les partis hostiles, à restreindre encore plus la liberté.

Quant à la bureaucratie, elle désorganise la vie publique et déconsidère l'autorité en conférant insidieusement le pouvoir aux inférieurs non responsables. Elle excite chez les citoyens la recherche des fonctions salariées; elle les habitue à vivre aux dépens de l'État, au lieu de lui venir en aide; elle fait oublier le devoir qui leur commande de maintenir l'observation des lois, à ces époques malheureuses où la défaillance du pouvoir encourage la rébellion.

Tant que cet état de choses subsistera, et tant que la nation sera peu portée à respecter la constitution établie, nos gouvernements auront des motifs spécieux pour entraver l'initiative des individus et des localités.

Ils seront enclins, comme l'est le gouvernement britannique en Irlande (§ 59), à faire la police avec des hommes armés de fusils ; et ils se garderont de la confier, comme on le fait en Angleterre et en Écosse, à des constables munis de simples baguettes. Ils chargeront l'administration de prévenir le mal, plutôt que de laisser aux tribunaux le soin de le punir, quand il se sera produit.

Mais d'un autre côté, pour revenir à la tolérance qu'ils ont pratiquée plus qu'aucune autre grande nation au ^{xvii}^e siècle, les Français doivent discuter librement les intérêts sociaux (§ 62) ; et ils ne peuvent remplir ces devoirs du citoyen que s'il leur est d'abord permis de développer leurs aptitudes étouffées aujourd'hui par la bureaucratie (§ 63) et par une centralisation exagérée.

La vraie mission de nos gouvernements est de faire sortir la France de ce cercle vicieux où la placent le manque actuel de liberté et le besoin permanent de paix publique. Les échecs multipliés que nous avons subis depuis 1791, ne doivent nullement nous décourager ; pourquoi, en effet, serions-nous incapables d'atteindre le but, quand les peuples que nous avons autrefois devancés y sont maintenant parvenus. Les révolutions, qui pour quelques-uns sont un symptôme d'impuissance, ne témoignent point de cette irrémédiable légèreté dont les Gaulois auraient, dit-on, transmis à nos pères le germe indestructible. Pour écarter cette accusation banale, il suffit de constater que les Français ont souffert pendant un siècle, avec une patience qu'on est en droit de leur reprocher, la corruption de l'ancien régime. Nos révolutions ont été assurément la conséquence d'erreurs profondes ; mais elles sont sorties aussi du besoin de réagir contre les habitudes de dépendance imposées à notre race par ce régime corrompé et oppressif. Beaucoup d'hommes de bien, en apercevant cette vérité,

commencent à reprendre la confiance généreuse qui animait en 1789 la partie la plus intelligente de la nation; les efforts qu'ils voudraient faire en commun semblent avoir aujourd'hui plus de chances de réussite que tout ce qui a été précédemment tenté dans la même voie !

Les mécomptes réitérés que nous subissons depuis soixante-quinze ans, ont donné aux moins clairvoyants, en ce qui concerne les conditions de succès du nouveau régime, des lumières que le régime antérieur n'avait pu fournir, même aux citoyens habiles qui se dévouèrent avec tant d'illusions à la régénération de l'ordre social. Nos enfants, dès la sortie des écoles, éviteraient aujourd'hui les écueils contre lesquels les réformateurs de 1789 ont tout d'abord échoué. L'Europe, animée à son tour des mêmes aspirations, ne songe plus à les entraver chez nous, ni à renouveler, dans ce but, la coalition de 1792. Elle reconnaît maintenant la faute qu'elle commit à cette époque; elle nous verrait même avec satisfaction renoncer définitivement aux dernières traditions des gouvernements d'ancien régime, et fonder dans toute sa pureté le règne de la souveraineté nationale. Nos gouvernements pourront donc, à l'avenir, s'aider des bienfaisantes influences de la paix et échapper aux difficultés qui ont pesé sur la Convention, sur le Directoire et sur le premier Empire. Deux considérations importantes se joignent à celles que je viens d'indiquer pour appuyer cette conclusion.

Les attaques dirigées contre nos gouvernements par les partis hostiles deviendront chaque jour moins redoutables. Les mécomptes que je viens de rappeler n'ont pas eu seulement pour effet de mieux faire connaître les conditions de l'ordre; ils nous ont démontré la stérilité absolue des révolutions. Quelques-uns craignent, à la vérité, que la liberté de la parole, de la presse et de l'association ne propage les faux systèmes qui sont aujourd'hui

d'hui à l'état d'incubation lente dans certains esprits. Mais j'ai indiqué les motifs tirés de l'expérience qui prouvent que la libre discussion n'a jamais entraîné de telles conséquences (§ 62). Les idées fausses qui nous égarent ont pris naissance au milieu de nos régimes restrictifs du xviii^e siècle; tandis qu'elles n'ont pu s'acclimater, ni en Angleterre, ni aux États-Unis, sous les régimes les plus libres qui aient existé jusqu'à ce jour.

Les gouvernements n'ont guère à craindre désormais les grandes guerres civiles dans lesquelles toutes les classes de la société, animées d'un sentiment accidentel d'antagonisme, se divisaient en deux camps ennemis. Dans l'organisation actuelle de la propriété et du travail, les classes dirigeantes ne sont plus en situation de garantir aux autres une existence assurée : elles ne peuvent plus, comme aux époques de la Fronde ou de la Vendée, leur conserver une place au foyer domestique, après les avoir associées à leurs débats. L'effet certain des discordes civiles est maintenant de tarir les moyens d'existence des classes populaires. Celles-ci prennent en mépris des intérêts et des passions dont les inconvénients retombent principalement sur elles. Sentant le besoin de s'isoler au milieu de ces luttes d'influence, elles commencent même à rêver, en dehors du patronage (§ 50), une organisation chimérique qui, substituant des dissentiments factices à une union nécessaire, ne pourrait aboutir qu'à la ruine de la société. Les classes dirigeantes, de leur côté, voient le danger auquel elles s'exposeraient en se mettant en lutte ouverte avec les populations qu'elles emploient dans leurs entreprises agricoles ou manufacturières. Déjà en 1848 et en 1852, elles ont senti le besoin de s'unir pour sauver la société, au lieu de s'abandonner aux discordes engendrées par l'esprit de parti.

Il est donc permis d'attendre de l'avenir un sort plus

heureux que celui qui nous a été fait, depuis deux siècles, par les violences de Louis XIV et par celles de la Révolution. La pratique de la tolérance rétablira, entre les diverses classes, l'harmonie qui leur fut momentanément acquise au xviii^e siècle. L'agitation même que la liberté pourra d'abord produire (§ 62), ralliera tous les citoyens auprès des gouvernements ayant le pouvoir de maintenir la paix publique et laissant leur essor aux légitimes aspirations du pays. Les gens de bien de tous les partis doivent tendre sans cesse à produire cette unité de vœux et d'efforts ; et le plus sûr moyen d'atteindre ce but, est de créer peu à peu un plan de réforme qui donne satisfaction aux vrais intérêts nationaux.

Un réformateur ne saurait aujourd'hui, à l'exemple de ceux de l'antiquité, déduire un pareil plan d'une notion supérieure de raison et de justice s'imposant à tous les citoyens. La civilisation moderne a tellement compliqué les intérêts, que le législateur le plus éminent ne pourrait suffire seul à les régler ; la direction de grandes entreprises privées a formé tant d'hommes capables de diriger la chose publique qu'aucun gouvernement ne saurait désormais se passer de leur concours.

On ferait également fausse voie en continuant à employer, comme moyen d'information, le système des *commissions consultatives*, qui depuis deux siècles a propagé chez nous tant d'erreurs et autorisé tant de fausses mesures. Dans ce système, l'autorité supérieure, qui veut être éclairée sur l'opportunité d'une réforme, institue la commission, en choisit le personnel et pose les questions à résoudre. Il suffit d'indiquer le principe de l'institution, pour en signaler les inconvénients.

L'autorité qui n'a point de parti pris sur la question mise à l'étude, est loin de connaître, dans la plupart des cas, toutes les personnes capables de l'éclairer ; et presque toujours elle laisse en dehors de la commission les

hommes les plus compétents. Même dans le cas le plus favorable, ce moyen d'information est donc insuffisant. Il devient dangereux quand l'autorité supérieure veut, de parti pris, discréditer ou faire prévaloir une innovation, ou quand elle cède à des suggestions intéressées. Les commissions consultatives ont quelquefois rendu des services; mais elles ont été souvent un instrument d'oppression, dans la main d'hommes intolérants. Elles ont servi surtout à propager des idées préconçues et à justifier les envahissements de la bureaucratie. On ne saurait trop s'en méfier désormais.

Il ne faudrait pas attendre beaucoup d'informations du droit de pétition, qui est chaque année exercé en Angleterre par quinze mille personnes environ, et qui commence, grâce aux consciencieux travaux du Sénat, à prendre en France une véritable importance. L'exercice de ce droit fournit aux particuliers le moyen d'obtenir le redressement de certains griefs et en général d'attirer, sur leurs idées et leurs intérêts, l'attention des pouvoirs publics. A ce titre, il peut être considéré comme la soupape de sûreté des constitutions modernes; mais il suffit de consulter, en France comme en Angleterre, le texte de ces pétitions, pour voir qu'elles apportent peu de lumières à la réforme sociale.

Dans les pays où la constitution entrave l'émission de la pensée, on s'exagère généralement l'influence que la liberté de la presse et de la parole exerce sur la découverte des faits et des principes utiles à la réforme. Si la presse et la parole acquièrent une importance toujours croissante dans les civilisations supérieures, ce n'est point parce qu'elles découvrent les vérités d'où sortent les améliorations; c'est parce que le concours des écrivains et des orateurs devient de plus en plus nécessaire pour propager les idées mises en lumière par les personnes spécialement vouées à l'observation et à la méditation. Chaque jour, en effet, les connaissances sur

lesquelles s'appuie la civilisation moderne deviennent plus nombreuses et plus complexes, tandis que les masses se trouvent moins disposées à y prêter attention.

Les pasteurs nomades qui se procurent leur subsistance avec le moindre effort de travail (§ 51), sont les seules races où la population entière, accordant à la méditation beaucoup de temps, repousse les erreurs nuisibles et adopte les vérités utiles. Les agriculteurs chez lesquels les masses sont livrées à un labeur opiniâtre, montrent, au contraire, une extrême répugnance pour tout autre travail. Les personnes qui ont étudié comparativement l'agriculture des diverses régions, savent qu'elle devient moins pastorale et impose plus de fatigue au cultivateur, à mesure qu'elle se perfectionne : elles sont donc préparées à comprendre que la civilisation tend, sous ce rapport, à abaisser le niveau intellectuel des classes laborieuses, quand les sociétés ne s'appliquent pas avec une sollicitude toute particulière à éviter cet écueil.

Je retrouve ici une de ces causes (§ 48) qui tendent à accroître l'inégalité dans les sociétés modernes. Tandis que quelques-uns trouvent dans l'accumulation de la richesse le moyen de consacrer tout leur temps à l'étude, les masses, absorbées par le travail, sont souvent rebelles à tout effort d'intelligence qui n'est point imposé par l'intérêt professionnel. Parfois même les classes inférieures rétrogradent jusqu'à la barbarie (§ 49), lorsque la liberté, qui est l'âme du nouveau régime, s'emploie à multiplier les familles instables, à rompre les liens de patronage et à propager le vice ou l'imprévoyance.

C'est ici le lieu de faire remarquer que le vrai rôle de la presse est de conjurer cet abaissement et d'atténuer autant que possible l'inégalité des intelligences. L'art de l'écrivain est de triompher de l'inattention qui sera de plus en plus la tendance caractéristique des personnes vouées sous l'aiguillon d'une concurrence acharnée à la pratique des arts usuels. L'orateur remplit sous ce rap-

port une fonction encore plus efficace : il commande plus sûrement l'attention de ceux qu'il veut instruire, parce qu'il leur épargne l'effort pénible de la lecture, et surtout parce qu'il s'aide de l'attrait qu'un récit fait avec habileté offre à tous les hommes. Mais l'art de persuader par la presse ou par la parole ne s'acquiert, en général, que par la pratique d'une longue vie : il est donc presque toujours incompatible avec la science, non moins difficile à acquérir, qui consiste à découvrir la vérité par la méditation et par l'observation des faits.

Ces considérations sont justifiées par l'exemple des contrées où la presse et la parole s'appliquent au bien public avec le plus de succès. Elles inspirent, en Angleterre, beaucoup d'écrivains, voués à la critique littéraire; et j'ai entendu l'un d'eux déclarer que son principal titre à l'estime publique était d'avoir attiré l'attention des hommes d'État sur un livre utile à la réforme de l'empire britannique. La presse et la parole rempliront ce rôle bienfaisant dans notre constitution sociale : d'une part, quand le public ne s'exagérera plus leur mission; de l'autre, quand les écrivains et les orateurs, devenus tolérants, honoreront les hommes qui se dévouent, en dehors de toute coterie, à la recherche du vrai.

Cependant, les vérités les plus utiles à la réforme sociale ne sont pas celles que découvrent les savants et que propage l'art de parler ou d'écrire. Les meilleures informations sont celles qu'on peut se procurer auprès de certains esprits observateurs et sagaces formés par la pratique des professions usuelles; mais ces praticiens, absorbés par les devoirs du métier, sont peu portés à propager la vérité, ou croient avoir intérêt à s'en réserver la connaissance exclusive. C'est en puisant à cette source que les Anglais ont créé peu à peu, depuis deux

siècles, l'admirable régime d'enquêtes qui est devenu l'un des fondements de leur constitution.

La coutume, en Angleterre, soumet chaque citoyen à l'obligation de se présenter devant les commissions d'enquête établies par une autorité compétente, et de répondre, sous la foi du serment, aux questions qui lui sont adressées. Elle autorise les commissaires à infliger des amendes à ceux qui ne se rendent pas à cette sommation, ou qui sont convaincus d'avoir dissimulé la vérité. Dans les enquêtes organisées par le Parlement, le nombre des commissaires est souvent supérieur à trente; et toutes les opinions, comme toutes les doctrines, sont largement représentées. Chaque membre peut exercer le contrôle le plus actif sur le choix des personnes invitées à comparaître et sur leurs dépositions. Aucun d'eux n'est d'ailleurs tenu à une assiduité constante; et, en fait, le travail s'exécute, avec la confiance entière de la commission, par l'intervention d'un petit nombre de membres. Les dépositions recueillies par des sténographes sont certifiées exactes par la commission, imprimées avec une table facilitant les recherches, puis livrées au public à un prix modéré. Chaque enquête met en lumière une vérité, connue surtout d'une personne, dont la supériorité apparaît avec évidence quand on compare sa déclaration à celle des autres déposants, mais dont les pouvoirs publics n'auraient pu découvrir le mérite spécial. Presque toutes les réformes accomplies depuis 1830 ont été votées avec des majorités considérables, éclairées par les dépositions de quelques hommes compétents.

Le même régime d'information a été quelquefois organisé en France; et il a donné lieu, dans les réformes qui en ont été la conséquence, à la même unanimité. C'est ainsi qu'à la suite d'une enquête récente¹, et grâce

1. Enquête sur la boulangerie parisienne, faite devant le conseil d'État; Paris, 1859, 4 vol. in-8°, Imprimerie impériale.

à la déposition d'un praticien expérimenté¹, les pouvoirs publics ont renoncé à l'intervention exercée depuis 60 ans, en France, dans le commerce du pain, contrairement à la pratique des autres nations.

Tous les hommes d'État, qui ont pris part aux travaux des enquêtes, déclareront qu'à l'avenir ce mode d'information doit être préféré à celui que fournissent les commissions consultatives, et qu'elles sont indispensables pour l'élaboration de toutes les réformes touchant par quelque point essentiel à la vie privée. Ce moyen d'information, en créant chez nos gouvernants des convictions fondées sur l'évidence, dissipera sans secousse les erreurs propagées sous l'influence de la bureaucratie et des corps privilégiés (§ 63).

Le gouvernement réunira ainsi, sur la France et sur les pays étrangers, une multitude de faits qui lui restent maintenant inconnus. Dans cette voie, il sera moins exposé à tomber dans l'erreur. S'il y tombe encore, il s'égarera avec l'opinion; et, sous ce rapport du moins, il se mettra à l'abri des inconvénients, auxquels les gouvernements antérieurs se sont souvent exposés. En faisant intervenir de plus en plus les particuliers dans la conception et l'exécution du plan de réforme, il donnera des aliments utiles à l'activité du public, qui ne se contenterait plus désormais de ceux que lui offraient autrefois la guerre et les satisfactions matérielles. Il se conciliera la reconnaissance de toutes les classes qui, sous l'influence des idées dominantes, éprouveront une grande jouissance morale en devenant de plus en plus les arbitres de leur destinée.

On peut maintenant comprendre comment l'organisa-

1. Feu M. Pommier, rédacteur du journal intitulé : *L'Écho agricole*. Ce déposant m'a avoué plus tard que sa situation devant ses abonnés ne lui permettait pas de propager spontanément la vérité qu'il n'a pas cru pouvoir dissimuler devant le conseil d'État.

tion de la vie publique sortira des réformes dont j'ai déjà indiqué le principe. Le point de départ de ces réformes se trouvera : en premier lieu, dans la propagation des habitudes de tolérance par la pratique de la libre discussion, et dans l'établissement d'une administration publique fondée sur le principe de la responsabilité; en second lieu, dans une série d'enquêtes méthodiques qui détermineront les limites de la vie privée. Si, comme j'ai lieu de le croire, ces enquêtes officielles conduisaient aux résultats que j'ai déduits de mes propres recherches, on aurait à débarrasser peu à peu l'État des soins nombreux que lui imposent aujourd'hui la religion, la transmission des biens, le travail, l'association et l'enseignement. L'autorité publique se trouverait ainsi progressivement ramenée à ses véritables fonctions; et il ne resterait plus qu'à les répartir, conformément aux principes généraux que je vais indiquer, entre la commune, la province et l'État.

§ 65

EN FRANCE, LA VIE COMMUNALE DOIT GRANDIR DANS LES VILLES
ET PRENDRE FIN DANS LES CAMPAGNES.

La commune groupe, dans toutes les constitutions sociales, plusieurs intérêts collectifs de familles et de corporations agglomérées en certains lieux; elle forme en quelque sorte le premier degré du gouvernement local. C'est surtout en organisant la commune qu'il faut résoudre le difficile problème qui consiste à établir le partage le plus convenable entre la vie privée et la vie publique : or, la comparaison des divers États européens m'a toujours démontré que la solution la plus imparfaite est celle que nous avons adoptée. Nous souffrons à la fois, en cette matière, d'une erreur et d'une fausse assimilation.

L'erreur de notre régime communal dérive surtout des principes qui exagèrent la centralisation. Les partisans de ces principes s'ingénient sans cesse à faire remonter jusqu'à la bureaucratie de la commune, du département ou de l'État, une multitude de détails qui partout ailleurs sont tranchés par les citoyens intéressés. Ce genre d'abus commence à frapper les esprits; il a été récemment signalé par de hautes autorités¹. On peut donc espérer que, sous ce rapport, il y aura au moins un temps d'arrêt dans les envahissements des bureaux.

Malheureusement, parmi les partisans de la bureaucratie, il existe une école influente qui paralysera pendant longtemps la tendance à la réforme: c'est celle qui, tout en reconnaissant les inconvénients du système, les attribue, non au principe qu'elle tient pour excellent, mais à l'indolence des agents chargés de le mettre en pratique. Pour ceux qui sont à ce point de vue, la réforme n'aurait pas pour objet de rendre aux fonctionnaires la responsabilité et aux particuliers le pouvoir de régler eux-mêmes leurs intérêts, en restreignant l'intervention de la commune, du département et de l'État. Elle ne simplifierait pas le mécanisme administratif, en diminuant le nombre des affaires soumises, sans utilité réelle pour l'intérêt public, à la décision des fonctionnaires; elle se bornerait à accélérer le travail que ces décisions exigent, aux divers degrés de la hiérarchie bureaucratique. Elle ne réduirait pas le nombre des agents; loin de là, elle créerait un nouveau personnel chargé de surveiller ceux qui existent aujourd'hui et de stimuler

1. Il est spécialement indiqué dans le passage suivant de la lettre déjà citée, écrite par l'Empereur le 24 juin 1863: « Comment comprendre que telle affaire communale, par exemple, d'une importance secondaire et ne pouvant soulever aucune objection, exige une instruction de deux années au moins, grâce à l'intervention obligée de onze autorités différentes? Dans certains cas, les entreprises industrielles éprouvent tout autant de retard. »

leur zèle. Cette prétendue réforme tendrait, en résumé, à soumettre tous les fonctionnaires publics des localités et de la capitale au genre de discipline qui jusqu'à ce jour n'avait été appliqué qu'aux écoliers. Les conséquences de ce système apparaissent à tout homme clairvoyant : l'esprit d'initiative, amoindri maintenant dans le domaine de l'activité privée, serait désormais détruit dans le domaine administratif; car on cherche en vain les forces et les influences qui donneraient de l'efficacité à ce nouveau rouage sur tous les points du territoire, et maintiendraient chez les agents humiliés par ce contrôle, ou chez les contrôleurs eux-mêmes, le sentiment du devoir et de la responsabilité.

La fausse assimilation signalée ci-dessus dans le régime communal réside dans la règle qui a soumis à une même loi les districts ruraux et les agglomérations urbaines, en confondant des intérêts qui, chez tous les peuples et dans notre propre tradition, ont toujours été, non seulement différents, mais indépendants l'un de l'autre. Cette fausse assimilation est une des méprises de la Révolution, qui, en improvisant beaucoup d'institutions, a souvent enfoncé la France dans l'ornière du passé. Elle est due aussi à la propension favorite de l'école réglementaire, qui substitue en toutes choses les prescriptions de la loi aux coutumes traditionnelles et qui contraint, en conséquence, les intérêts les plus opposés à subir l'uniformité et la symétrie. La nature des faits et la pratique de tous les peuples ne laissent aucun doute sur le danger de cette méprise.

Les agglomérations urbaines ont fait naître partout et dans tous les temps des exigences auxquelles les chefs de famille ne sauraient isolément pourvoir : tels sont, par exemple, les besoins que j'ai signalés en décrivant le gouvernement local de l'Angleterre (§ 58). Ces besoins ne

peuvent être satisfaits que dans un régime de communauté : l'institution communale naît donc ici de la force des choses ; elle s'impose indépendamment des propensions spéciales vers l'association ou l'individualisme, qui peuvent être imprimées aux populations par les régimes de la religion, de la famille, de la propriété et du travail.

Mais ces besoins ne se manifestent plus dans les campagnes, en dehors d'une étroite banlieue contiguë aux villes : on a donc été toujours conduit à limiter les institutions communales urbaines à des circonscriptions soigneusement délimitées, formant quelques points imperceptibles au milieu du territoire d'une grande nation. Les familles habitant ces circonscriptions ont des avantages et des obligations qui n'existent point pour les familles établies dans les districts ruraux. Les villes, dont les principaux habitants s'adonnent à quelque branche spéciale d'activité, et, par exemple, au commerce maritime, sont souvent conduites à fonder des ports, des arsenaux, et d'autres établissements venant en aide aux entreprises privées. Les moins importantes ont au moins à construire le marché public et l'hôtel de leurs magistrats. Enfin l'une de leurs attributions essentielles est de grouper une multitude d'établissements et de professions qui, conformément aux exigences de la division du travail, ne peuvent prospérer que par leur rapprochement.

La population des campagnes voisines trouve dans ces établissements le moyen de pourvoir à beaucoup de besoins journaliers et périodiques ; elle y afflue surtout pour livrer les produits agricoles nécessaires à la subsistance de la population urbaine. Chaque ville, tout en conservant une activité distincte de celle des campagnes, devient donc naturellement un lieu habituel de réunion pour la contrée environnante où son influence se fait sentir ; et elle y joue, en quelque sorte, le rôle

d'une capitale. On voit même souvent les populations délibérer, dans ces réunions, sur les questions exclusivement rurales. Les villes où sont accumulées ces diverses causes d'influence et d'attraction forment de véritables unités sociales, indépendantes de toute conception systématique sur le gouvernement local : elles réagissent par leur influence propre, sur des intérêts fort étendus; et elles doivent avoir, dans le gouvernement, une part proportionnée à cette importance. Il est donc juste que ces agglomérations soient largement représentées dans les assemblées qui délibèrent sur les affaires publiques. Dans les pays libres, où les intérêts généraux sont réglés par les représentants des diverses localités, elles disposent toujours d'un nombre considérable de voix. Ces habitudes et ces institutions sont éminemment développées dans les Boroughs anglais (§ 58); elles se retrouvent encore dans les chefs-lieux de Comté et dans les petites villes où se tiennent les assemblées périodiques dites Quarter-sessions et Petty-sessions (§ 57).

Comme je l'ai déjà fait remarquer, cette organisation des villes et le régime communal qui en dérive sont des faits inhérents à toute société. J'ajoute que la force de ces liens de communauté s'accroît, au lieu de diminuer, à mesure que la civilisation se perfectionne. Ce progrès se lie toujours, en effet, à un sentiment plus délicat et plus raffiné des convenances relatives à la salubrité et aux autres intérêts collectifs des agglomérations urbaines. L'extension donnée au régime du travail multiplie naturellement les établissements d'utilité commune, nécessaires aux familles qui s'adonnent à l'agriculture, à l'industrie manufacturière et au commerce. Enfin la nécessité de pourvoir aux intérêts intellectuels et moraux invite de plus en plus les villes à attirer chez elles les corporations privées qui s'y dévouent, et même à seconder leurs efforts par des fondations spéciales. Ces nouveaux besoins, ces ten-

dançes générales concourent, en résumé, à augmenter les attributions et à compliquer les devoirs des communautés urbaines.

Les communes rurales ont également rempli, au moyen âge, une mission nettement définie ; mais, les intérêts qui s'y trouvaient groupés n'ont jamais eu l'importance et la généralité qui distinguent ceux des communes urbaines. Ces intérêts n'ont guère réagi en dehors des localités où ils étaient constitués ; et le mouvement de la civilisation tend chaque jour, soit à les détruire, soit à les rattacher à des groupes plus importants. Pour démontrer que la commune rurale ne peut plus exister aujourd'hui, il suffit de rappeler les conditions dans lesquelles elle s'est établie au moyen âge. Or le meilleur moyen de remplir ce programme et d'éviter les écueils d'une étude historique, est de décrire la situation actuelle des communes rurales en Russie. C'est là, en effet, que l'institution a le mieux conservé la force que lui avait donnée chez nous, dans des conditions analogues, le régime féodal.

Les communes rurales de la Russie ont reçu depuis un siècle une organisation de plus en plus ferme ; et ce développement, ainsi qu'il est arrivé chez nous au moyen âge, a marché de front avec l'émancipation des paysans. On se tromperait gravement toutefois, si l'on voyait dans cette transformation sociale une conquête des paysans sur leurs seigneurs. En fait, le changement s'est accompli au profit des deux classes, par l'initiative même des seigneurs, à mesure que ceux-ci comprenaient mieux leurs véritables intérêts.

Dans le régime qui a précédé la naissance des communes, le seigneur russe n'avait qu'un seul moyen de tirer parti de ses propriétés rurales : il les cultivait en régie à l'aide de corvées imposées aux paysans ; puis il réalisait la valeur des produits bruts du sol, par une

autre série de corvées, en les élaborant dans des fabriques spéciales, ou en les transportant vers les marchés de l'intérieur et des pays étrangers. Les paysans partageaient également leur temps entre les travaux du seigneur et les travaux exécutés, pour leur propre compte, sur la portion du territoire destinée à produire les denrées nécessaires à leur subsistance et à la nourriture des animaux de trait. Le travail seigneurial était l'unique lien qui existât entre les paysans ; il déterminait seul la répartition de ces derniers sur le territoire. Cette organisation spéciale, qu'on peut appeler le *régime de la corvée*, dominait encore de nos jours, avant la dernière réforme, dans la région orientale de l'empire ¹. Elle s'est progressivement modifiée ; et déjà même elle a presque entièrement disparu dans les régions du Centre et de l'Occident, à mesure que les populations devenaient plus denses, que les produits agricoles acquéraient plus de valeur, que l'esprit d'initiative, l'activité industrielle et les rapports commerciaux prenaient plus de développement.

Peu à peu s'est établi, sous ces nouvelles influences, le *régime de l'Abrok* ² qui attribue la totalité du sol aux paysans travaillant pour leur propre compte, à la charge de payer une redevance au seigneur. La nouvelle organisation s'est établie, en quelque sorte spontanément, partout où les paysans ont été assez intelligents pour diriger eux-mêmes les cultures et réaliser la valeur des produits. Le seigneur a trouvé, dans cette innovation, deux avantages principaux : il a augmenté son revenu dans une proportion considérable ; et il s'est débarrassé des soucis qu'entraîne la surveillance de toute exploitation en régie, confiée à des agents non intéressés au succès. Les paysans, de leur côté, reprenant l'entière disposition de tout leur temps et ayant la propriété de

1. Les *Ouvriers européens*, p. 58.

2. *Ibidem*, p. 69.

toutes les récoltes, se sont trouvés dans une situation plus indépendante et plus digne ; ils ont travaillé avec plus d'ardeur ; ils ont abordé librement toutes les entreprises lucratives qui se trouvaient à leur portée ; et ils se sont élevés à un plus haut degré de bien-être.

Cependant les seigneurs n'auraient point obtenu les principaux avantages qui devaient résulter pour eux de l'abolition des corvées, s'ils avaient laissé dans l'isolement les paysans émancipés ; ils ont tout d'abord trouvé intérêt à les réunir par le lien communal. Pour s'assurer le bénéfice de l'Abrok, ils n'ont point attendu que toutes les familles fussent en état d'exploiter le sol avec un complet succès. Ils se seraient exposés à de graves mécomptes s'ils avaient traité avec chaque paysan en lui imposant, à titre individuel, en échange de la concession qu'ils lui faisaient, une redevance personnelle et directe ; car le principal avantage du nouveau régime, la simplification opérée dans la gestion, eût été balancé par la difficulté de percevoir les redevances imposées aux familles vicieuses ou imprévoyantes. Ils ont évité cet écueil en concédant le sol et en imposant la rente foncière à une communauté établie spécialement, à cet effet, entre les paysans. Ce sont donc les intérêts des seigneurs et les imperfections des masses qui ont constitué la commune rurale de la Russie, c'est-à-dire le pouvoir le plus absolu qu'on puisse observer de nos jours en Europe.

La commune russe, représentée par le conseil des anciens (*Starchi*) ou chefs de maison, est presque indépendante de l'État, et n'a guère avec lui que deux points de contact. Elle doit, en premier lieu, accepter les ministres du culte dit orthodoxe, qui lui sont imposés, et se conformer, pour l'exercice de ce culte et pour la rétribution du clergé, aux prescriptions émanant des autorités ecclésiastiques. Néanmoins, dans plusieurs parties de l'empire, les vieux croyants (*Staroverzi*) et divers autres

dissidents¹ maintiennent avec fermeté, malgré les règlements publics, leur culte traditionnel ; et ils ajoutent ainsi un élément de plus aux libertés locales. La commune doit, en second lieu, satisfaire à la conscription établie pour le recrutement de l'armée. Toutefois, le service militaire étant, en fait, employé comme moyen de punir l'inconduite des individus, ce genre d'obligation devient pour le conseil communal un moyen considérable d'influence. Le pouvoir de désigner les conscrits ou de les racheter est, en effet, délégué habituellement aux Starchi ; et ceux-ci y trouvent la sanction principale du contrôle qu'ils exercent sur les mœurs locales.

Ces deux devoirs accomplis, la commune se gouverne avec une complète indépendance. Elle se préoccupe surtout de maintenir un état d'aisance et d'équilibre, qui permette à chaque maison d'acquitter ponctuellement sa part des charges communales. Elle atteint ce but en soumettant la jeunesse à la discipline de l'obéissance, du respect et du travail ; en réprimant chez elle le goût des entreprises lointaines ; en obligeant les individus dont elle autorise l'émigration temporaire, à remplir certaines obligations envers leurs familles ; en interdisant, si ce n'est dans les cas de nécessité absolue, la construction de nouvelles habitations² ; enfin en maintenant, sous l'autorité de vieillards expérimentés, les jeunes ménages groupés en communautés nombreuses. D'un autre côté, s'inspirant de la tendance qui s'est manifestée autrefois dans les communautés de l'Occident, la commune comprime, autant qu'il dépend d'elle, l'essor des familles les plus intelligentes. A cet effet, elle laisse dans l'indivision les forêts, les eaux, les steppes et les marais qui pourraient être mieux exploités dans le régime de la propriété individuelle. Repous-

1. *Les Ouvriers européens*, p. 86.

2. *Ibidem*, p. 77.

sant même le principe de l'appropriation définitive de la terre arable, elle proportionne l'étendue des champs aux moyens de travail. Après des intervalles périodiques de treize ou quinze ans, elle procède à un nouveau partage basé sur le nombre de bras dont chaque famille dispose. La commune se trouve également chargée des droits de police, de voirie et de basse justice qui ne seraient plus, pour le seigneur, qu'une source d'embarras et d'ennuis. La force des choses confère, en outre, aux conseils communaux, des fonctions judiciaires; car les justiciables, en raison de leur éloignement et par une appréciation éclairée de leur intérêt, répugnent souvent à demander justice aux tribunaux publics. Sous ces divers rapports, les communes rurales à l'Abrok de la Russie jouissent d'une autorité plus étendue que ne l'indiquent les lois et les règlements.

Les communes, relevant des immenses domaines de la couronne et des apanages, sont dans une situation moins favorable. Elles se trouvent en contact plus immédiat avec la bureaucratie qui pèse sur ce grand empire, et qui là, comme partout (§ 63), se montre hostile à l'initiative individuelle et au gouvernement local. Elles ont à compter avec des fonctionnaires moins enclins que ne le sont les seigneurs à simplifier l'organisation communale et à s'abstenir de toute intervention inutile.

Dans les communes domaniales comme dans les communes privées, les individus tenus au paiement collectif de l'Abrok, soumis à l'autorité de la famille, du conseil des anciens, des fonctionnaires domaniaux et des seigneurs, n'ont point, en fait, la libre disposition de leur personne. Cet état de choses contraste d'une façon peu honorable pour la Russie avec l'ensemble de la civilisation européenne; il blesse même les intérêts publics et privés de l'empire. On s'explique donc qu'un gouvernement intelligent hâte aujourd'hui par des prescriptions

spéciales ¹ l'émancipation, et supplée ainsi à l'initiative des grands propriétaires éloignés de leur résidence rurale par les mauvaises mœurs et les fausses idées que le gouvernement de Louis XIV et le mouvement social du XVIII^e siècle ont, en quelque sorte, inoculées aux classes dirigeantes de l'Europe entière.

Cette réforme relèvera inévitablement l'ascendant moral de la Russie. Cependant elle perdrait son avantage essentiel, si elle ne devait pas désormais s'accomplir exclusivement par l'accord des intérêts privés ; si le Gouvernement devait pourvoir à l'exécution, aussi bien qu'à la conception du système. Dans ce cas, en effet, l'œuvre de l'émancipation, au lieu de développer la liberté de toutes les classes, les soumettrait plus étroitement que par le passé à l'autorité des bureaux et aux inconvénients d'une centralisation exagérée. Cependant, alors même qu'elle éviterait cet écueil, la nouvelle société russe restera d'abord soumise aux inconvénients qui naissent du principe communal. Les communes rurales échapperont sans doute à la tutelle des seigneurs ; mais elles continueront à peser lourdement sur la propriété, sur la famille et sur le travail. Les propensions communistes maintiendront beaucoup de biens dans l'indivision ; et les petites oligarchies locales ne cesseront pas, suivant leur inclination dominante, d'entraver l'essor des supériorités naturelles. Spécialement adaptées aux convenances de la grande propriété féodale, elles se présenteront bientôt comme une superfétation dans le régime de la propriété indépendante. Là, comme en Angleterre (§ 55), on sentira le besoin d'en restreindre l'action,* à mesure que l'émancipation des

1. L'émancipation des classes rurales, on ne saurait trop le rappeler, a été accomplie dès le XII^e siècle, dans la plupart de nos provinces, par la libre initiative des propriétaires et par une entente intelligente avec les corvéables ; elle n'a exigé, ni l'intervention de la royauté, ni celle des seigneurs suzerains ; elle n'a point donné lieu au bruit qui se fait maintenant en Russie, au sujet de cette utile réforme.

l'esprit du temps; et elle a adopté les moyens d'action propres aux gouvernements d'ancien régime (§ 8). C'est ainsi qu'elle s'est spécialement préoccupée de faire régner la vertu ¹ jusque dans les moindres détails de la vie privée. Ces dernières attributions, qui impliquaient des soins étendus et une sollicitude soutenue, ont même été exercées, par une autorité composée de pères de famille, avec une rigueur inconnue chez les fonctionnaires des provinces et des États. Je citerai une multitude de règlements ² ayant pour objet d'interdire le dimanche l'exercice du travail et la circulation des voyageurs, d'imposer aux familles l'entretien des écoles, de réprimer les rapports illicites entre les deux sexes, de prévenir les abus du jeu et des boissons fermentées.

Au reste, la force des choses introduit chaque jour, dans l'ancienne souveraineté des communes américaines, des restrictions qui se manifestent dans l'ordre moral comme dans l'ordre politique et administratif. L'État et le Comté ont déjà reçu, dans la constitution promulguée après la guerre de l'indépendance, une importance qu'ils n'avaient pas à l'origine de la colonisation. Cette importance, qui s'accroît sans cesse ³, grandirait plus rapidement si les guerres, qui ont joué un si grand rôle dans l'histoire de l'Europe, devenaient une des préoccupations habituelles des Américains du Nord. Dans un tel régime, par exemple, ce ne serait plus la commune qui resterait chargée, comme elle l'est aujourd'hui, du service des approvisionnements de guerre.

1. Le lecteur qui aura accordé quelque attention à cet ouvrage, ne prendra pas le change sur cette assertion et ne me prêtera pas la pensée qu'il serait suranné, dans le régime moderne, de faire régner la vertu. J'ai déjà fait remarquer, au contraire, que cette nécessité sociale doit être chaque jour plus vivement sentie; seulement, c'est aux citoyens agissant à titre privé, plus qu'aux autorités publiques, qu'il appartient désormais d'y pourvoir.

2. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. I^{er}, ch. II.

3. *Ibidem*, t. I^{er}, ch. V.

On commettrait d'ailleurs une erreur grave en considérant la souveraineté communale comme un fait qui s'applique à tous les États de l'Union. Ainsi que le reconnaissent les auteurs qui, ont le plus exagéré la portée du régime américain, cette organisation énergique est un fait spécial aux États du Nord¹, qui sous le nom de Nouvelle-Angleterre, ont formé le premier noyau de la confédération; elle s'affaiblit ou s'efface, à mesure qu'on pénètre au milieu des États du Sud². D'ailleurs, le régime qui s'est spontanément développé au milieu des petits domaines ruraux du Vermont, cultivés par les propriétaires eux-mêmes, ne pouvait évidemment convenir aux immenses terres de la Virginie, cultivées en régie avec des esclaves.

Mais ce qui rend surtout le régime de la Nouvelle-Angleterre inapplicable à l'Europe occidentale, c'est le contraste que présentent les communes rurales des deux pays, en ce qui concerne l'étendue du territoire, et le caractère de la population.

Sous le rapport de l'étendue, les communes de la Nouvelle-Angleterre doivent être assimilées à notre canton rural plus qu'à notre commune. Jamais une commune n'y est formée par le domaine d'un seul propriétaire, comme on le voit souvent chez nous. Il y existe beaucoup de moyens domaines, de 40 à 120 hectares, cultivés, ainsi que je viens de le dire, sans aucune imixtion des tenanciers qui jouent dans notre Occident un rôle si considérable. Les journaliers ruraux et les petits propriétaires indigents qui forment un nombreux contingent dans les communes de France et d'Allemagne, sont inconnus dans la Nouvelle-Angleterre. Les travaux auxquels ne peut suffire la famille des propriétaires sont exécutés, soit par des ouvriers domestiques, soit par des

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. I^{er}, ch. v.

2. *Ibidem*, t. I^{er}, ch. v.

immigrants européens qui, au moyen d'un stage dans les districts contigus aux ports d'arrivée, amassent peu à peu le pécule nécessaire à l'acquisition d'une propriété.

Sous le rapport de la population, ces communes n'ont point, comme la plupart des nôtres, un caractère exclusivement rural; et elles ne se réduisent point à des habitations disséminées (§ 34). Elles présentent, en outre, une agglomération d'habitants, analogue à celle des petites villes de marché, ou *Market-towns*, des riches districts ruraux de France et d'Angleterre. Le nom même des communes rurales de la Nouvelle-Angleterre (*Township*), étranger au langage administratif de la mère patrie, rappelle la physionomie urbaine du chef-lieu de la circonscription.

On s'explique donc qu'une vie communale très-intime ait spontanément réuni : d'une part, de nombreux propriétaires ruraux, vivant dans les mêmes conditions d'aisance sur un vaste territoire; de l'autre, les familles vouées aux professions libérales et usuelles, agglomérées au centre de cette banlieue pour subvenir aux besoins matériels et moraux de la population. Ce rapprochement était plus qu'ailleurs indispensable dans un régime social qui laissait la population privée de l'appui presque toujours imposé, en Europe, par la sollicitude intéressée de l'État et de la province.

Chaque Township de la Nouvelle-Angleterre s'est, comme on le voit, développé dans des conditions analogues à celles qui, au moyen âge, ont créé en Allemagne tant de villes souveraines, en dehors de l'autorité royale ou féodale, et qui assurent encore aujourd'hui à plusieurs d'entre elles une situation éminente dans la Confédération germanique. Ces mêmes conditions se sont reproduites en Italie, en Suisse et dans les Flandres; elles n'offrent évidemment aucun rapport avec celles de nos petites communes rurales.

En résumé, la France a confondu, par sa loi communale, des intérêts qui ne peuvent être assimilés à aucun titre. Le point de départ de la réforme consiste donc à établir chez nous, comme en Angleterre, une distinction tranchée entre les agglomérations urbaines et les campagnes à populations disséminées. J'examinerai d'abord séparément chacun de ces deux groupes d'intérêts. Je considérerai ensuite les circonscriptions qui présentent des populations mixtes, plus ou moins agglomérées, et qui se rapprochent ainsi des Townships de la Nouvelle-Angleterre.

La loi du 18 juillet 1837, qui régit toutes les communes, ne soulève point de critiques essentielles dans ses applications aux grandes villes, en ce qui concerne la délimitation et les attributions de chaque unité. Elle confère en effet, au sujet des propriétés, de la voirie, de la salubrité, de la sûreté et des autres branches de la police locale, des attributions qui se rapprochent beaucoup de celles qu'exercent toutes les communes urbaines du monde civilisé. Ces attributions pourront être utilement étendues en plusieurs points : ainsi, on reconnaîtra certainement la convenance de se rapprocher du régime anglais pour le jugement des menus délits locaux, et de confier ce service à un corps choisi parmi les notables de la cité. Dans cette voie on ne fera au surplus que se rattacher aux principes qui ont déjà fait instituer les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. Mais ces sortes d'améliorations n'ont point le caractère d'urgence qu'offrent plusieurs réformes signalées dans le cours de cet ouvrage : on procédera d'ailleurs d'une manière sûre en partant de l'état actuel des choses, et en ayant sans cesse en vue la pratique actuelle des peuples qui se sont acquis, sous ce rapport, une juste renommée.

Il en est autrement de la constitution même du personnel dirigeant. Celui-ci, aux termes de la loi, exerce

toutes ses attributions sous l'autorité ou la surveillance de l'administration supérieure, c'est-à-dire de la bureaucratie établie par l'État dans la capitale et dans les chefs-lieux de département. Les agents de la centralisation administrative, ainsi chargés de présider à une multitude d'intérêts locaux, ont évidemment moins de compétence que les hommes éminents signalés à la confiance de leurs concitoyens par les succès mêmes qu'ils ont obtenus dans la gestion de leurs propres affaires. Ils sont surtout moins enclins à résoudre les questions journalières, que ces intérêts soulèvent, avec la sollicitude et l'activité nécessaires au succès de toutes les affaires humaines. Bien qu'ayant le pouvoir de choisir eux-mêmes le conseil municipal, les citoyens sont donc en fait privés de la gestion de leurs intérêts les plus immédiats. Sous ce rapport, nos villes ont perdu depuis Louis XIV les vieilles franchises¹, que conservent fermement d'autres peuples qui n'ont en fait et ne prétendent avoir, sur nous, aucune supériorité.

Quoi qu'en disent les partisans d'une centralisation exagérée, cette situation affecte péniblement les populations : elle est, depuis deux siècles, une source permanente de griefs contre tous nos gouvernements. En détruisant la sollicitude que les citoyens accordent à leurs propres affaires, lorsqu'ils ont le pouvoir de les diriger, le régime actuel affaiblit le lien national ; il agit à la manière de toutes les institutions qui restreignent le domaine de l'activité privée. L'absence des libertés communales est journellement signalée par les autres nations, comme une des particularités les plus

1. Des monographies dont le nombre augmente chaque jour, témoignent du succès avec lequel les bourgeois des plus petites villes ont pu, jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, conserver des finances prospères, fortifier et défendre la cité, élever d'admirables monuments, entretenir les églises, les hôpitaux et les collèges. Le lecteur pourra, à ce sujet, consulter avec fruit l'intéressant ouvrage de M. L. Charles, sur la petite ville de La Ferté Bernard (1 br. in-8°. Le Mans, 1862).

fâcheuses de notre état social ; elle nuit à la prépondérance morale que la France, malgré ses vices et ses erreurs, exercerait utilement au profit de la civilisation. Je ne reconnais pas d'ailleurs l'exactitude des trois motifs principaux qu'on allègue habituellement, soit pour maintenir le régime actuel, soit pour repousser la réforme.

L'objection la plus ordinaire se tire de l'impuissance où seraient les localités de pourvoir elles-mêmes à leurs intérêts, avec le discernement convenable, sans le concours de la bureaucratie. Assurément elle est fondée pour la plupart de nos petites communes rurales ; et c'est un nouvel argument pour repousser l'assimilation que la loi actuelle établit entre ces communes et les villes. Mais celles-ci, comme je l'ai déjà fait remarquer, disposent des talents nécessaires pour conduire leurs affaires avec tout le succès désirable. Beaucoup d'hommes éminents seraient heureux de se dévouer à des fonctions qui conféreraient à la fois une autorité réelle et la considération publique ; ils seraient heureux d'y trouver le couronnement d'une carrière consacrée à la création de leur propre fortune.

Alors même que la bureaucratie, en raison de la supériorité de ses agents, pourrait justement prétendre à la suprématie universelle ; alors même qu'elle pourrait, mieux que les citoyens, administrer les villes, il n'en faudrait pas moins procéder à la réforme. L'intérêt public, à cet égard, consiste à régir les affaires locales, non pas selon les principes ou les sympathies de l'autorité centrale, mais bien selon les vœux, plus ou moins intelligents, des intéressés. Même chez un peuple où les agents de l'État auraient la science infuse et où les agents locaux montreraient l'impuissance qu'on se plaît à leur reprocher, en France, ce plan de conduite aurait néanmoins deux avantages. Il assurerait à nos bourgeois les satisfactions inappréciables que ressentent tous les

hommes à diriger librement leurs affaires intimes; et il mettrait fin aux rancunes que suscite l'interdiction de ce droit. Il exercerait les citoyens au gouvernement local (§ 52), dans lequel les fautes d'apprentissage ne compromettent aucun intérêt général, et il développerait ainsi, dans le pays, les mœurs de la liberté civile et politique.

D'après la seconde objection, la bourgeoisie des grandes villes se serait constamment montrée, depuis 1789, révolutionnaire et ingouvernable. Elle ne manquerait pas de chercher, dans ces nouvelles libertés, les moyens de combattre le pouvoir qui les aurait accordées : on ne ferait donc qu'augmenter, par une imprudente réforme, l'intensité des foyers d'agitation existant, au moins à l'état latent, dans nos principaux centres de population. Pour justifier ces craintes, on rappelle l'initiative prise par les grandes villes dans les mouvements révolutionnaires qui ont eu lieu depuis soixante-quinze ans; on évoque surtout les sinistres souvenirs qu'ont laissés, pendant la première révolution, les communes de Paris, de Lyon et de Nantes. Cette objection paraît être celle qui a le plus retardé le rétablissement des libertés communales dont la France jouissait au moyen âge, avec l'Europe entière; elle est cependant fautive de tous points, et facile à réfuter.

Je déplore, autant que personne, les calamités qu'inflige depuis soixante-quinze ans à notre pays l'esprit de révolution. Après les excès d'autorité qui ont donné naissance à ce fléau, je ne connais rien qui détruise aussi promptement, à l'intérieur le bien-être des familles, au dehors l'ascendant de la patrie. Mais je nie que les bourgeoisies urbaines soient, plus que les autres classes, portées au désordre : je conteste en outre qu'on puisse en conjurer l'effet, et encore moins y remédier en continuant, comme on le fait depuis deux siècles, à dénaturer l'institution communale et à refuser à notre pays les

avantages acquis sous ce rapport à tous les peuples européens. L'erreur que l'on commet en se plaçant à ce point de vue se lie à une méprise très-commune chez nous, et au fond très-grossière, qui consiste à confondre l'esprit de liberté avec l'esprit de révolution. Sans doute on a vu souvent des hommes pervers réclamer la liberté avec l'intention d'agiter l'État; mais s'ils ont joui momentanément d'une certaine influence, c'est précisément parce que le régime établi autorisait ces insidieuses réclamations. Les grands citoyens qui ont possédé chez nous au degré le plus éminent l'esprit de liberté, ont été tous de fermes défenseurs du régime légal. Les peuples étrangers, qui jouissent le plus des bienfaits de la liberté communale, montrent beaucoup d'éloignement pour les révolutions. Enfin, celles de nos anciennes provinces qui avaient le mieux conservé leurs libertés locales, et résisté aux empiétements de la centralisation pendant la décadence de l'ancien régime, sont précisément celles qui se montrèrent, plus que les autres, opposées aux excès de la révolution et fidèles à la royauté déchue.

On s'explique aisément que la jouissance des libertés urbaines attache les hommes au régime légal et renforce dans les cœurs, au lieu de l'affaiblir, le lien national. Maîtres de régler selon leurs convenances les intérêts qui les touchent, les citoyens n'ont aucune occasion de conflit sérieux avec le pouvoir central; et ils s'habituent à voir dans l'autorité souveraine la garantie des biens dont ils jouissent. Constatant par une expérience journalière les difficultés du gouvernement de leur ville, ils sont préparés à comprendre celles qu'entraîne le gouvernement de l'État: ils ne prennent donc point, en face de l'autorité, ces allures frondeuses et tracassières qui caractérisent les peuples exclus de toute participation aux affaires publiques. Les citoyens, auxquels est délégué le pouvoir communal, ont devant les pouvoirs de la province et de l'État une attitude digne et indépendante;

mais ils leur accordent spontanément le respect et l'obéissance qu'ils ont eux-mêmes besoin de trouver chez leurs administrés. Fondant leur influence sur l'estime publique, ils s'appliquent incessamment à s'en rendre dignes par de loyaux services; et c'est en cela que consistent chez eux la prudence et l'esprit de conduite. Ils ne sont point obligés de capter à tout prix la faveur des gouvernants; ils ne sont pas portés non plus à se ménager de longue main, comme le font les habiles en temps de révolution, la bienveillance de tous les agitateurs qui semblent avoir pour l'avenir des chances de succès. Au surplus, l'histoire des deux derniers siècles nous montre le mécontentement des peuples et l'esprit de révolution, croissant progressivement avec l'affaiblissement des communes urbaines. Ce seul rapprochement suffirait pour démontrer l'erreur de ceux qui, par crainte des révolutions, refusent aux villes la liberté communale.

Il est vrai que la possession de cette liberté donne dans les villes à l'opinion publique un point d'appui contre les entreprises injustes de l'autorité souveraine; et il est probable que l'ancien régime national, par exemple, s'il eût été conservé au XVIII^e siècle, se serait difficilement prêté aux scandales et aux abus financiers de cette déplorable époque. Mais l'autorité n'a point eu à se louer, en définitive, de la docilité apparente de la nation devant l'oppression et l'injustice; car, en enlevant aux citoyens les moyens de résistance légale, elle les a jetés dans la révolution. La monarchie n'eût jamais été contestée en France, avec la passion qui couve dans beaucoup d'esprits et éclate périodiquement, si elle eût trouvé comme en Angleterre, dans une bonne organisation de la commune et du gouvernement local, un préservatif contre ses propres excès.

Quant au rôle joué pendant la Révolution par plusieurs grandes communes urbaines, il ne saurait être invoqué

comme un précédent contre la liberté communale, pas plus que les massacres légaux, organisés par le gouvernement de cette funeste époque, n'autorisent à contester le principe des tribunaux réguliers. Les populations urbaines ne se sont point livrées spontanément à ces excès; elles les ont subis sous l'empire de la terreur provoquée par des autorités qui ne craignirent point de faire appel aux mauvaises passions pour violer toutes les lois divines et humaines. Au reste, les communes libres ne se montrent nulle part disposées à sortir de leurs attributions naturelles; et l'on ne voit pas pourquoi il en serait autrement chez nous, en présence de gouvernements qui n'auraient plus à exciter, dans un but révolutionnaire, les passions des masses peu éclairées.

Selon quelques légistes, les agents de la commune sont les seuls qui puissent, avec un caractère officiel, propager la connaissance des lois nouvelles dans les moindres subdivisions du territoire; et, à ce titre, ils doivent être nommés par le Souverain. Mais, alors même que l'État pourrait charger les communes de ces fonctions accessoires, il ne serait pas fondé pour cela à les priver du droit de nommer leurs agents; car, selon la pratique habituelle des peuples civilisés, ce droit résulte de la nature même des fonctions principales. Au surplus, ce motif d'immixtion dans les affaires des communes ne saurait s'appliquer aux grandes villes, puisque l'État y est toujours représenté par des agents spéciaux. Quant aux rapports de l'État avec les populations rurales, ils seraient maintenus par les autorités du département et du canton, comme ils le sont, en Angleterre, par celles du Comté et de l'Union.

La troisième et la plus grave objection se fonde sur les tendances hostiles à l'ordre légal, qui se manifestent parmi les populations ouvrières des villes, et sur les moyens nouveaux d'agression que fournit maintenant aux masses le suffrage universel. Pour en apprécier la

valeur, il faut se reporter aux considérations exposées (§ 49), touchant les rapports anormaux qui se sont momentanément introduits dans notre société. Les rôles habituellement dévolus aux classes extrêmes dans une civilisation progressive sont de plus en plus intervertis. Les classes ouvrières, chez lesquelles l'attachement au système établi dégénère ordinairement en routine, sont maintenant portées chez nous à s'écarter de la tradition et à se livrer aux entreprises les plus imprudentes. Inquiètes de l'attitude ainsi prise par leurs subordonnés, les classes dirigeantes, qui ailleurs ont charge de l'œuvre de progrès, ne remplissent plus leur mission que dans le régime du travail; et elles s'opposent souvent, dans l'ordre politique et social, aux innovations les plus nécessaires. A ce point de vue, l'objection, tirée de l'incompétence et de l'esprit révolutionnaire des populations urbaines, est plus sérieuse pour la classe ouvrière appuyée sur le suffrage universel que pour la bourgeoisie. Elle se présente au sujet de la province et de l'État comme au sujet de la commune; c'est donc ici le lieu de l'examiner une fois pour toutes.

Il serait fort imprudent de méconnaître l'influence considérable qu'exercent, dans le régime moderne, les systèmes électoraux; mais en exagérant cette influence, comme on l'a fait souvent chez nous, on donnerait contre un écueil non moins dangereux. Les hommes d'État, qui ont dirigé le gouvernement issu de la révolution de 1830, se persuadaient pour la plupart que l'ordre public ne pouvait se concilier avec le moindre abaissement du cens de deux cents francs, exigé alors des électeurs; ils refusaient par ce motif d'adjoindre aux électeurs censitaires les citoyens qui, par leur profession même, justifiaient suffisamment de la capacité électorale. La résistance opiniâtre opposée, sous ce rapport, à toute proposition de réforme semble avoir été l'une des causes de la chute de ce gouvernement. Elle a pro-

voqué en 1848 l'une de ces réactions fréquentes aux époques où l'ordre moral est troublé; et elle a donné lieu au régime actuel, qui étend le droit de suffrage au delà de toutes les limites gardées jusqu'à présent par les peuples libres.

Les événements n'ont guère justifié les résistances du gouvernement de 1830, puisque le nouveau régime a immédiatement rétabli l'ordre légal qu'avait compromis une théorie systématique sur l'immutabilité du suffrage restreint. Le suffrage universel nous a d'ailleurs assuré un avantage considérable, en conjurant les débats irritants que tout système restreint d'élections eût infailliblement soulevés. Chez une nation désolée par l'antagonisme social, les partis disposent, en effet, d'une arme redoutable, lorsqu'ils réclament l'extension du cens, ou par conviction, ou avec l'espoir d'en tirer profit, ou seulement pour entraver l'action des gouvernants. Et lorsque, en outre, la tradition est tombée en mépris, cette arme doit devenir irrésistible; car on n'aperçoit, en dehors du respect de la coutume, aucun point d'arrêt qui puisse empêcher le peuple de glisser sur la pente du suffrage universel. Ce régime peut assurément nous réserver pour l'avenir de dures épreuves; mais il a peu répondu jusqu'à présent aux craintes qu'elle faisait concevoir. Il faut donc l'envisager avec sérénité pour obvier aux inconvénients et pour obtenir les biens qu'il peut produire.

Les craintes que soulève dans beaucoup d'esprits le suffrage universel, se lient à l'opinion qu'il existe une cause permanente d'antagonisme entre les diverses classes de la société, et notamment entre les riches et les pauvres. Cette opinion a pris naissance au milieu des haines intestines provoquées par la décadence de l'ancien régime; elle a été propagée par les discordes civiles qui nous divisent; et elle persiste sous l'influence des théories historiques qui nous signalent ces haines et ces

discordes comme des conséquences nécessaires de la civilisation européenne. J'ai montré l'inexactitude de ces allégations (§ 6). J'ai prouvé que même les inégalités dues au libre essor des forces individuelles (§ 48) sont, dans une bonne constitution sociale, une cause d'harmonie.

Les peuples libres et prospères laissent cette harmonie se produire, sous la seule impulsion des sentiments et des intérêts, sans aucune immixtion des autorités de l'État ou même de la commune. Les Américains du Nord et les Anglais se distinguent entre tous par cette sage réserve; et si les Anglais, contrairement à cette règle, font intervenir la Paroisse dans le régime de l'assistance, c'est que la constitution sociale a été faussée sur ce point par les désordres que j'ai spécialement décrits (§§ 49 et 56).

En Angleterre, les hommes influents de tous les partis et de toutes les classes repoussent les dangereuses théories que de mauvaises mœurs ont accréditées sur le Continent. Ils s'accordent à penser qu'il n'existe aucune cause réelle d'antagonisme entre les riches et les pauvres, entre les patrons et les ouvriers. Les classes dirigeantes, en faisant leur devoir, ôtent tout caractère agressif aux sentiments d'envie qui fermentent toujours au sein des classes inférieures. Dans ces conditions, personne n'a intérêt à changer le cours naturel des rapports sociaux. L'expérience et la raison exercent librement leur empire; elles enseignent que le bien-être de chaque classe se lie au succès de toutes les autres; et elles fondent sur des bases indestructibles la paix publique dans chaque agglomération urbaine, comme dans la province et dans l'État.

Les classes dirigeantes de notre pays, en suivant ce plan de conduite, arriveront aux mêmes résultats. En se dévouant à améliorer le sort de leurs subordonnés, et en donnant le bon exemple dans la vie publique comme dans la vie privée, elles mettront fin aux rancunes et aux

préventions qui existent aujourd'hui. Il sera alors facile de prouver, par l'étude des faits et par la libre discussion des principes, que toutes les classes ont intérêt à rester unies; et il n'y aura plus lieu de craindre que le suffrage universel devienne un dissolvant pour la société.

Je ne prétends pas assurément que le suffrage universel s'exercera toujours en vue de l'intérêt public. Nous ne connaissons que trop la corruption qui porte à l'abus les autorités les plus respectables; mais nous savons aussi que l'opinion tient en échec les gouvernements corrompus ou intolérants, et qu'elle condamne définitivement ceux qui persévèrent dans le mal. L'antique royauté, cette institution tutélaire, à l'abri de laquelle notre vieille France a grandi pendant tant de siècles, n'a pu elle-même impunément prétendre au pouvoir absolu et détruire les autorités qui lui faisaient contre-poids. Le suffrage universel, né d'hier, réussirait moins encore à soumettre à la domination exclusive de la classe la plus nombreuse, le talent et la richesse, c'est-à-dire les forces qui, avec la vertu, sont la source de toute autorité dans les bonnes constitutions sociales. Si, ce qu'à Dieu ne plaise, il devait un jour reproduire sous une nouvelle forme les excès qui ont amené la décadence de l'ancien régime, l'abaissement de notre société contrasterait bientôt avec la grandeur des autres peuples. Le sentiment national, guidé par le salutaire principe de la concurrence européenne (§ 52), ne tarderait pas à réagir, avec l'approbation des masses, contre l'erreur d'un moment. Toute étude spéciale sur les écueils de chaque constitution conduit à une conclusion analogue : la véritable garantie de l'ordre et de la liberté, pour les Européens, se trouve dans un régime de confédération¹

1. Napoléon III, discours du 5 novembre 1863 (§ 54). L'établissement de cette confédération et l'apaisement des vaines discordes de la société européenne pourront être hâtés par l'alliance que la nature des choses établit entre les Américains et les Russes, et par les succès extraordinaires que ces deux grands peuples obtiennent dans le Nord de l'Amérique et de l'Asie (§ 42).

qui assurera aux diverses nations le double bienfait de la concurrence et de la paix.

Enfin, c'est dans l'administration des communes que les abus du suffrage universel sont le moins à redouter. La plupart des actes du pouvoir communal aboutissent à un impôt; et quand on se trompe, il faut payer. L'instinct des communes indépendantes est de spécialiser l'impôt pour chaque service, et de le faire voter par les plus imposés. En France, ce principe a été observé de tous temps : et aujourd'hui encore, malgré les préoccupations qui règnent depuis 1848, il se trouve maintenu dans beaucoup de cas. Il y a évidemment, dans ce principe, un tempérament dont les communes libres sauront toujours tirer parti.

Les considérations qui conseillent de donner à nos grandes villes une organisation communale ne s'appliquent, sous aucun rapport, à nos campagnes. La commune rurale, telle qu'elle est aujourd'hui constituée en France, n'a même plus les raisons d'existence qui ont conservé aux Paroisses anglicanes ou presbytériennes une certaine importance, dans le gouvernement local du Royaume-Uni. Elle est d'ailleurs trop faible pour prendre, devant l'État, le rôle du Township américain.

La commune rurale, conservée jusqu'à ce jour telle que le moyen âge nous l'a léguée, ne répond en rien aux besoins du temps présent. Les circonstances qui ont exclusivement concentré sur l'État et sur le département la sollicitude des assemblées de la Révolution, ne leur ont pas permis d'apercevoir cette vérité que l'expérience a suffisamment mise en lumière. Aussi les efforts tentés depuis soixante-quinze ans pour créer, dans la commune rurale, un foyer de vie locale et de liberté n'ont-ils abouti qu'à des déceptions. Cet insuccès, en se combinant avec la déplorable tendance à l'uniformité que la bureaucratie impose à toutes nos institutions, a même

réagi sur nos grandes communes urbaines, qui ont toujours été dignes d'un meilleur sort. Toutes ces erreurs ont empêché jusqu'à ce jour la restauration des libertés locales, que détruisit l'ancien régime en décadence, contrairement à tous les droits¹ fondés sur la tradition et l'intérêt public. Il est aisé de montrer, au surplus, d'une part, que les convenances ou les besoins qui ont constitué au moyen âge nos communes rurales ne subsistent plus aujourd'hui; et, de l'autre, que les intérêts qui maintiennent entre les habitants des grandes villes les liens de communauté, ne se trouvent plus, depuis la destruction du régime féodal, chez les populations des campagnes².

Il ne reste, en effet, aucune trace de l'autorité seigneuriale qui, dans l'ancien régime, avait créé ces circonscriptions rurales. Sans doute, on rencontre encore des communes où le sol est dans les mains d'une famille, qui se trouve ainsi substituée en fait aux droits de propriété privée de l'ancien seigneur. Mais, même dans ces cas exceptionnels, il n'y a plus aucun lien légal entre le propriétaire et les autres habitants. La Révolution s'est montrée fort susceptible sur ce point; elle a détruit les

1. Évitant tous les développements qui ne sont point indispensables à l'exposé de mon sujet, je ne rappelle point ici les odieuses spoliations commises, au détriment des communes urbaines, par Louis XIV et ses successeurs. Rien n'a plus préparé notre nation à subir les attentats, de toute sorte, accomplis par la Révolution contre la coutume, la raison et la justice. Plus on étudie les vices de la Révolution, et plus on s'aperçoit qu'ils n'ont été que la continuation ou la conséquence des abus de l'ancien régime en décadence. On serait tenté de comprendre les deux époques dans une même réprobation, si l'on ne se rappelait, d'une part, que l'ancien régime avait conservé dans les cœurs les sentiments d'honneur, de devoir et de solidarité qui permirent à la France nouvelle de vaincre l'Europe coalisée; de l'autre, que la Révolution, en mettant fin à de déplorables abus, a par cela même préparé un meilleur avenir.

2. Pour se rendre compte de la complication extrême que peut offrir, en France, l'administration d'une commune rurale, il faut consulter la loi du 18 juillet 1836, et notamment les articles 9 à 12.

redevances perpétuelles de toute nature qui se conservent en Angleterre dans le régime du Copyhold (§ 54), et dans le droit de manoir conférant pour chaque circonscription la propriété des minéraux. Il n'y a donc, dans le régime moderne, en dehors des rapports privés, rien qui rattache formellement à une personne aucune communauté rurale¹. Il ne semble pas d'ailleurs que le lien seigneurial puisse jouer un rôle utile dans l'organisation de l'Europe moderne; et même en Angleterre, comme je l'ai fait remarquer en son lieu (§ 60), on s'occupe incessamment d'effacer les dernières traces de ces anciens rapports sociaux.

L'organisation paroissiale reste encore le trait saillant de la plupart de nos communes rurales; et la rétribution accordée par l'État au clergé catholique qui pourvoit aux besoins spirituels de la majeure partie du pays, contribue aussi à donner aux circonscriptions ecclésiastiques le caractère d'une institution publique. Les faits et les principes démontrent cependant que la paroisse ne saurait constituer à l'avenir un élément du gouvernement local. Pour remplir leur mission d'une manière féconde, l'État et l'Église doivent être désormais indépendants l'un de l'autre. Dans ce système, les fidèles de chaque communion se réuniront selon leurs convenances pour se livrer aux pratiques de leur culte; ils constitueront des associations privées qui ne relèveront que des évêques et des autres autorités religieuses. Les bienfaits de la distinction des deux pouvoirs sont mis en évidence par la pratique de tous les cultes aux États-Unis (§ 12) et par celle des dissidents du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande (§ 11). On s'est donc mé-

1. Les communautés de fermiers du Nivernais (§ 43) peuvent être à la rigueur citées comme un dernier vestige des institutions qui groupaient plusieurs familles autour d'un chef; mais le caractère privé y est tellement prédominant, qu'on ne saurait les rattacher au régime communal.

pris sur les besoins de l'avenir en continuant à identifier la paroisse et la commune. Cette erreur de la Révolution, inspirée par l'esprit de routine, nous a été plus funeste que beaucoup d'innovations imprudentes.

La possession indivise de forêts et de pâturages maintient encore le régime de la communauté dans une grande partie de nos campagnes; mais on se tromperait sur les besoins de notre temps en faisant de cette institution du moyen âge le fondement de l'organisation communale. J'ai exposé ailleurs¹ les faits et les principes qui provoquent la transformation de ce mode de propriété, à mesure que les peuples deviennent plus libres et plus prospères; et je puis me borner ici à les résumer en peu de mots. L'indivision des biens s'adapte spécialement aux anciens régimes sociaux qui, ayant assuré au moyen de privilèges la prépondérance de certaines familles et la grandeur de l'État, tendent à préserver du dénûment le reste de la population, plutôt qu'à favoriser l'essor des individualités éminentes. Elle s'accorde mal avec le régime moderne qui, n'apportant aucun obstacle à la décadence des familles corrompues par le vice et l'oisiveté, est intéressée à voir grandir celles qui se fondent sur le travail et la vertu. La libre acquisition de la propriété privée est le plus sûr moyen de succès de ces dernières; et elle est évidemment favorisée, chez les nations d'origine féodale, par la vente ou le partage des biens indivis.

L'aliénation de ces biens serait, pour la France, l'une des améliorations les mieux justifiées; et elle écarterait un des prétextes les plus spécieux qu'on puisse invoquer en faveur de l'organisation actuelle des communes rurales.

Au surplus, les limites des biens dits communaux

¹ 1. *Les Ouvriers européens*, pages 25, 183, 187, 235, 237, 241, 283 et 293.

concordent moins généralement qu'on ne le croit avec celles des communes. Ces biens appartiennent, tantôt à des unités moindres nommées sections de communes, tantôt, au contraire, à plusieurs communes réunies; et, dans les deux cas, l'organisation communale entrave plutôt qu'elle ne favorise la bonne gestion de ces biens. Enfin si quelques propriétés spéciales, les futaies et les forêts de montagnes par exemple, ne peuvent être encore attribuées à nos familles instables qui ne sauraient les conserver (§ 33), il ne s'ensuit pas qu'elles doivent rester communales. Comme je l'ai indiqué ailleurs, il conviendrait de les céder, d'abord à l'État, puis, à mesure que la société se réorganiserait, à la Province (§ 66) et aux familles-souches (§ 30). Cette conclusion se joint à plusieurs autres faits (§ 67) pour démontrer que notre régime actuel ne pèche pas toujours par l'excès de la centralisation.

Cette transformation importe encore, plus que le rachat des redevances seigneuriales, à l'établissement du nouveau régime européen; aussi, ces deux sortes de réformes sont-elles confiées, en Angleterre, à la même autorité (§ 60). L'aliénation des biens indivis est à peu près accomplie dans ce royaume; tandis qu'elle est à peine commencée chez nous. Le sol de la France renferme encore d'immenses étendues de ces biens¹; et, par une regrettable méprise, beaucoup d'hommes d'État, croyant servir la cause de la liberté civile et politique, continuent à repousser la réforme.

Sous ce rapport, comme sous beaucoup d'autres, la France s'est jusqu'ici contentée de mots et d'apparences: elle se flatte de devancer l'Angleterre, parce qu'elle a aboli des noms et changé des costumes que celle-ci conserve avec respect; mais elle reste sur ce point plus

1. *Les Ouvriers européens*, p. 233.

nent ¹, elle se rattache mieux, soit à une circonscription plus ou moins étendue, soit simplement au temple ou à un petit groupe de foyers domestiques. Dans une organisation normale, ni l'État, ni le gouvernement local ne doivent avoir, en ce qui concerne ce service, une intervention obligatoire. Ils peuvent accorder un concours momentané à des populations qui ne sauraient suffisamment pourvoir à leurs besoins; mais ils n'ont aucune raison pour appliquer exclusivement cette faveur à des écoles communales. Le gouvernement britannique s'inspire de ces principes en distribuant indistinctement les subventions dont il dispose (§ 60), à tous les établissements fondés sous les patronages divers des communes, des paroisses, des hameaux, des communions religieuses orthodoxes ou dissidentes, des corporations privées de toute nature, et enfin des particuliers qui se dévouent aux œuvres de bienfaisance et d'utilité publique.

J'ai déjà dit que l'école primaire est une institution essentiellement privée (§ 47). Mais si on persiste à la considérer comme une institution publique et à la rattacher au cadre du gouvernement local, ce n'est point la commune rurale actuelle qui devrait constituer l'unité de ce service : il vaudrait mieux déléguer à l'autorité d'une circonscription plus étendue, telle que le canton, par exemple, le soin d'adapter aux convenances locales les subventions destinées aux écoles et d'en surveiller l'emploi. Ainsi l'État, lors même qu'il continuerait à intervenir dans l'enseignement primaire, ne se trouve-

1. C'est ce qui arrive habituellement en Suisse et dans les États allemands. Même lorsque, en vertu des coutumes de l'ancien régime, l'enseignement primaire est obligatoire, on a toujours compris que la circonscription de l'école ne pouvait se confondre avec celle de la commune qui répond à des besoins tout différents : aussi nomme-t-on souvent cette circonscription *Schulgemeinde* (commune scolaire), ou *Schulacht* (ban scolaire). Les membres de la *Schulgemeinde* diffèrent également des citoyens communaux (§ 58) et ne comprennent que les hommes mariés.

rait nullement conduit à conserver la commune rurale.

Les intérêts de voirie et de police qui imposent aux populations urbaines le régime de communauté, ne se manifestent guère parmi les populations rurales. Ils disparaissent complètement dans les campagnes où règne la meilleure organisation agricole (§ 34), lorsque les domaines sont agglomérés autour d'habitations centrales, dans lesquelles les propriétaires résident en permanence. Un régime communal calqué sur celui des villes serait, dans ces conditions, presque toujours inutile ou nuisible.

Les communes, en revendiquant la propriété de chemins d'utilité privée, entravent les efforts que les propriétaires riverains devraient faire pour améliorer ces voies et pour les mieux approprier aux besoins des cultures; d'un autre côté, elles restent impuissantes à entreprendre elles-mêmes ces sortes de travaux. Leurs prétentions n'aboutissent, en résumé, qu'à décourager l'initiative des propriétaires intéressés. Quant aux chemins présentant réellement le caractère d'utilité commune, nos petites circonscriptions ont rarement les ressources et le discernement nécessaires pour imprimer à ce service une bonne direction. Même en Angleterre, où l'abondance relative des grandes propriétés, jointe à un patronage paroissial intelligent, diminue la difficulté du problème, on reconnaît de plus en plus la convenance qui conseille d'enlever aux paroisses le service des routes d'intérêt restreint, pour le concentrer, sous la haute surveillance du gouvernement local, dans des circonscriptions plus étendues (§ 58), établies par les intéressés.

Les besoins de salubrité, qui dans les villes interdisent tout amas de matières organiques, ne se manifestent point dans les campagnes à domaines agglomérés (§ 34). L'abondance des déjections de toute sorte, la multiplication des ateliers d'abattage et d'équarrissage,

et en général les accumulations de débris végétaux et animaux ne nuisent point à la population : elles assurent la fertilité des pâturages et des cultures ; et elles sont par conséquent une source de richesse et d'agrément. Alors même que l'hygiène et la salubrité auraient à souffrir à cet égard de la négligence des habitants, ce désordre, en raison de l'éloignement réciproque des habitations, conserverait un caractère privé, et justifierait rarement l'intervention d'une autorité publique.

Quant à la police et à la répression des menus délits, on s'efforce en vain d'y pourvoir dans nos petites communes rurales. Partout où des populations adonnées au vice et à l'oisiveté se trouvent en contact avec de grandes ou de moyennes propriétés, le régime actuel aboutit à une organisation permanente du braconnage et de la maraude. Les parents dressent de bonne heure leurs enfants à cette honteuse industrie ; en sorte que, dès le plus jeune âge, ces classes rurales s'habituent à violer les principes de probité et d'honneur. Les propriétaires souffrent beaucoup de ce désordre. Ne pouvant compter sur les produits qui sont l'objet de ces rapines, et qui, sous le climat de la France, sont l'un des charmes de la vie de campagne, ils trouvent dans ce désappointement une nouvelle cause d'absentéisme (§ 34).

Ce mal, plus grave qu'on ne pourrait le penser au premier aperçu, contribue singulièrement à maintenir l'infériorité qui se révèle aux observateurs, lorsqu'ils comparent nos campagnes à celles de l'Angleterre et des États-Unis. Il résulte surtout de la prétention chimérique qui nous porte à placer, dans nos impuissantes communes, le centre d'impulsion de la police locale. Le remède qu'il convient d'apporter à cet état de choses nous est indiqué par l'exemple de l'Angleterre et des autres peuples civilisés, qui assurent le mieux le respect de la propriété agricole. Il consiste surtout à confier la direction de cette police aux propriétaires résidants, et à la

concentrer dans des circonscriptions plus étendues que nos petites communes rurales, sous la haute impulsion du département et de la province. Les particuliers, isolés ou associés, auraient le pouvoir de compléter le service à leurs frais, selon leurs propres convenances, en faisant agréer leurs agents par l'autorité supérieure.

L'assistance des pauvres reprendra chez nous, il faut l'espérer, un caractère exclusivement privé : mais si les efforts qu'on fait pour rendre ce service public et obligatoire étaient couronnés de succès; si on le livrait à une nouvelle branche de bureaucratie, ces fonctions se rattacheraient à de grandes agglomérations d'intérêts et non à nos petites communes rurales. L'Angleterre fournit, sous ce rapport, des indications concluantes : l'assistance qui, depuis 1601, était exclusivement paroissiale, a dû être récemment centralisée dans des Unions composées en moyenne d'une vingtaine de Paroisses (§ 56).

L'assistance des malades, des infirmes et des vieillards est une fonction essentiellement privée. Ce service, quand la famille n'y peut suffire, est exercé par des corporations (§ 46) formées, tantôt de citoyens qui se réunissent spontanément pour gérer leurs propres fondations, tantôt de notables qui sont désignés par l'autorité locale pour administrer les établissements créés par les générations antérieures. L'observation comparée des peuples européens prouve que la responsabilité individuelle, fécondée par l'esprit religieux et contrôlée par l'opinion, peut seule conserver ces établissements dans toute leur pureté; tandis que la corruption apparaîtrait dès qu'on leur donne un caractère public, et lorsqu'on les place sous la direction des bureaucraties de l'État, des provinces et des communes.

Les services complexes, qui pourvoient aux besoins et aux intérêts des aliénés, peuvent être à la rigueur fondés et administrés par les grandes communes urbaines; il y

a cependant plus d'avantages et moins de chances d'abus à les réunir à ceux des districts ruraux, dans de grandes institutions placées sous la direction de la province et le contrôle de l'État. Dans aucun cas, il ne peut y avoir là une attribution pour les communes rurales. La France semble ici appliquer utilement ses habitudes de centralisation ; elle a été parfois bien inspirée en groupant plusieurs départements, et en donnant au service des aliénés le caractère provincial. Ce régime d'assistance ne saurait donc plus que les autres se lier à l'institution de nos communes rurales.

Le service de l'état civil ayant pour objet de célébrer les mariages et d'enregistrer les naissances, les mariages ou les décès, a été partout au moyen âge, et reste encore çà et là, en Europe, une dépendance du régime paroissial. C'est ce service qui, à vrai dire, a déterminé, au début de la Révolution, la transformation des paroisses en communes rurales, lorsque de hautes considérations de politique et d'ordre public n'ont plus permis de conserver cette attribution aux clergés. Mais cette conception était peu judicieuse ; car elle a multiplié à l'infini, pour une fonction très-simple, des autorités qui, en principe, devaient avoir le caractère élevé du prêtre et du magistrat. Elle a tout d'abord établi, entre la théorie de la fonction et la nature du personnel disponible, une contradiction qui a constamment déconsidéré notre commune rurale.

Les Anglais ont donc été mieux avisés, lorsqu'ils ont voulu récemment faire un nouveau pas vers la séparation de l'Église et de l'État, en rendant à l'autorité civile une de ses attributions naturelles. Ils ont centralisé l'état civil dans les Unions de paroisses (§ 56), entre les mains d'un fonctionnaire offrant les garanties sérieuses que ce service réclame : ce fonctionnaire surveille de près plusieurs agents répartis dans la circonscription, selon des convenances qui ne s'identifient pas toujours avec l'or-

ganisation paroissiale. On voit donc que, sur ce point encore, les vrais besoins des populations ne se lient aucunement à la conservation des communes rurales, et qu'ils réclament, au contraire, une réforme.

Cette conclusion, déjà signalée au sujet de la police locale et du jugement des menus délits, se reproduit également pour l'élaboration des listes d'électeurs et de contribuables, pour la direction des réunions électorales, pour la levée des impôts, pour le paiement des dépenses locales, et, en général, pour les branches d'activité formant le premier degré de l'autorité publique.

Ainsi donc, la solution des difficultés que soulève sans résultat, depuis trois quarts de siècle, l'organisation de notre commune rurale, consistera à remplacer cette création stérile par une circonscription plus ou moins analogue à notre canton.

Entre les paroisses rurales qui ne réunissent que des intérêts privés, et les villes où se développent de plus en plus des intérêts communs, il existe des groupes de population, qui participent à la fois de ces deux types extrêmes. Ces agglomérations ne sauraient supporter les dépenses qu'entraînent tous les intérêts collectifs auxquels les grandes villes pourvoient en se constituant en communes; et elles ne pourraient, sans dommage, se placer en dehors du régime administratif appliqué aux districts ruraux contigus. La constitution anglaise a résolu parfaitement le problème que soulèvent ces populations (§ 58) : par des lois générales sans cesse modifiées selon les besoins nouveaux, elle les autorise à se constituer en corporations, pour obtenir certains avantages nettement définis; mais, en ce qui concerne les autres intérêts collectifs, elle leur permet de rester attachés à l'Union de paroisses et au Comté. C'est ainsi que beaucoup de corporations organisent en commun des services de voirie, de police, de salubrité, ou entreprennent

des travaux relatifs à l'approvisionnement d'eau et à l'éclairage. Cependant ces communes, restreintes à un but spécial, ne peuvent se constituer qu'en se conformant aux lois spéciales rendues à cet effet par le Parlement. Pour jouir du bénéfice de ces lois, les populations ont d'abord à manifester leur volonté par un vote; elles doivent ensuite subir quelques formalités qui assurent les garanties nécessaires aux minorités et aux contribuables atteints par ce nouveau régime.

On ne saurait concevoir une organisation plus judiciaire, plus apte à épargner aux populations non homogènes la contrainte que leur imposerait l'institution d'un système uniforme. Parmi les nombreuses formes de gouvernement local adoptées en Europe, je n'ai rencontré aucune pratique qui m'ait paru mieux justifiée par la satisfaction et le bien-être des administrés. La raison et l'expérience conseillent donc d'adapter le régime anglais à nos agglomérations rurales et urbaines. On les exercera ainsi à faire elles-mêmes un judicieux triage de leurs intérêts privés ou communs; et on les soustraira aux entraves que leur impose aujourd'hui la loi communale.

Je ne crois pas devoir devancer à ce sujet les recherches des pouvoirs publics qui auraient qualité pour appliquer à notre pays ces règles de gouvernement. Les projets de ce genre sont peu en harmonie avec l'esprit de cet ouvrage. Il m'a paru plus conforme à la méthode de me borner à recommander les bons exemples : c'est par ce motif que j'ai décrit, avec de minutieux détails (§ 58), les institutions qui, depuis 1848, se propagent avec tant de succès en Angleterre. Ces institutions s'adapteront sans effort aux besoins des autres peuples; car elles concilient deux principes également chers aux modernes, l'intérêt public et la liberté individuelle.

Les réformes qu'il y a lieu d'introduire en France dans

le régime communal, se rattachent, comme on le voit, à des principes simples; les applications de ces principes sont d'ailleurs, pour la plupart, tracées par l'excellente pratique de l'Angleterre et de plusieurs peuples étrangers.

En ce qui concerne les villes, il faut rendre les autorités locales indépendantes, et les soustraire au joug des bureaucraties de l'État ou du département. D'un autre côté, il faut leur refuser le pouvoir d'opprimer le public en envahissant la vie privée ou en exagérant leurs entreprises; il faut aussi leur interdire de gêner la circulation générale par le procédé féodal des barrières d'Octroi.

En ce qui concerne les campagnes, il faut abandonner les petites unités actuelles aux libres propensions de la vie paroissiale. Il ne faut plus provoquer chez elles une vie communale toute factice, qui est souvent oppressive¹ pour les familles ou les corporations privées, et qui n'est plus qu'un inutile vestige du moyen âge. Les attribu-

1. Il est dans la nature des choses que les abus de l'autorité publique se fassent surtout sentir à ces niveaux inférieurs, où l'imperfection des agents se complique des rivalités habituelles à nos petites localités. Aussi, un propriétaire rural désirera-t-il généralement que le tracé du chemin qui l'intéresse soit fixé par le préfet plutôt que par le maire qui peut être son ennemi personnel, ou par le conseil municipal chez lequel peut dominer l'influence d'une coterie hostile. Les efforts individuels, concourant, au surplus, avec les tendances permanentes des bureaux de Paris et des chefs-lieux de département, se sont donc souvent employés à amoindrir l'autorité des communes rurales.

Nos petites oligarchies municipales poussent souvent jusqu'au ridicule l'intolérance et l'esprit de coterie que nous a légués l'ancien régime. Je connais une commune rurale où un grand propriétaire, considéré comme le bienfaiteur de la contrée, n'a jamais pu, à son grand regret, se faire admettre dans le conseil communal, composé de petits propriétaires, de cabaretiers et d'artisans. A l'éloge de la personne exclue, et au reproche amical qu'on en déduisait, le membre dirigeant de ce conseil répondit un jour naïvement : « Oh! monsieur, vous avez bien raison; M. le Duc est la perle des hommes et le patron du pays; nous le chérissons tous; mais nous ne voulons pas de bourgeois parmi nous! »

tions qu'on s'efforce en vain de leur conférer depuis soixante-quinze ans, doivent être restituées, les unes à la vie privée, les autres à des circonscriptions plus étendues, intimement liées au département et à la province.

En résumé, la réforme doit tendre : d'une part, à développer l'initiative et la fécondité de la commune urbaine ; de l'autre, à réunir les intérêts collectifs des campagnes dans de grandes unités ayant l'activité, le discernement et la force que nos petites communes rurales, si on persiste à les maintenir, ne posséderont jamais.

§ 66

LA RÉFORME CONFIERA : LES INTÉRÊTS PUBLICS DES CAMPAGNES, AU CANTON OU AU DÉPARTEMENT ; ET L'ENSEMBLE DES INTÉRÊTS PUBLICS LOCAUX, A LA PROVINCE.

On oppose habituellement trois objections principales aux réformes tendant à rétablir, dans le gouvernement local, l'initiative et l'indépendance qui y régnaient autrefois, et qui s'affermissent de plus en plus chez les autres peuples européens.

Les personnes qui s'attachent à la première objection, placent dans notre tradition révolutionnaire les fondements de toute réforme ; et elles tiennent en suspicion l'esprit provincial. Elles se rappellent que les provinces de l'ancien régime, celles surtout où dominait la vie rurale, se sont peu associées ou même ont formellement résisté à la révolution propagée par les populations de Paris et des autres grandes villes. Elles se persuadent, en conséquence, que la réorganisation des provinces apporterait de nouveaux obstacles à l'établissement du régime stable que nous cherchons à constituer depuis 1789.

Cette objection est de nos jours sans fondement. Les

populations des campagnes ont été moins ardentes que celles des villes à renverser le mauvais gouvernement de l'ancien régime; mais elles sont éminemment propres à conserver le bon gouvernement que nous cherchons à fonder. Animées des saines inspirations de la vie rurale, les familles provinciales les plus importantes estiment très-haut l'indépendance individuelle qui est l'une des conséquences de leur condition; et, d'un autre côté, exemptes des désirs qui portent les familles urbaines à parcourir des voies nouvelles, elles tiennent à jouir de la quiétude qui leur est acquise, et elles aiment à garder leurs occupations traditionnelles. La province rurale représente, avec moins d'éclat, mais avec plus de permanence que les grandes villes, la liberté civile et politique, qui est l'un des principaux besoins des temps modernes; elle résiste mieux à l'influence délétère de la richesse et à la corruption des classes dirigeantes. Elle sera donc par excellence dans l'avenir, encore plus qu'elle ne l'a été dans le passé, l'élément modérateur et conservateur des gouvernements. Elle serait également le plus sûr auxiliaire des réformateurs qui voudraient fonder la liberté en évitant les révolutions.

Selon la seconde objection, une organisation ferme de la province porterait atteinte aux sentiments de nationalité; et, à ce sujet, on se reporte volontiers aux guerres provinciales de l'ancien régime et aux résistances locales qui, pendant la Révolution, parurent un moment faire obstacle au maintien de l'unité française.

Des critiques rétrospectives du même genre pourraient être, à la rigueur, adressées à tous les États où le régime provincial se montre le plus fécond; mais chaque jour elles auront moins de fondement. Avant d'être groupées en grandes nations, les provinces ont pour la plupart formé des États indépendants; il est donc tout naturel que la transition ait donné lieu à des froissements et à des luttes. Cependant l'harmonie s'est pro-

duite, à mesure que les souvenirs de l'ancienne indépendance se sont affaiblis, et que les bienfaits de l'union se sont manifestés.

Les antipathies qui séparèrent si longtemps l'Écosse de l'Angleterre, et qui éclatèrent encore au milieu du dernier siècle, ont complètement pris fin de nos jours (§ 59) ; et celles qui subsistent en Irlande disparaîtront, dès que le gouvernement anglais aura terminé l'œuvre de réparation qu'il a commencée. Au moment où éclata la révolution française, l'union des provinces était plus intime en France qu'elle ne l'était dans les Iles britanniques ; et, depuis lors, elle a été rendue plus complète encore par l'égalité des droits et par l'uniformité des institutions. A la vérité, quelques provinces n'ont point subi sans résistance l'impulsion révolutionnaire imprimée par les grandes villes ; mais leur protestation a été motivée par des idées générales plutôt que par l'esprit provincial. L'extension des libertés locales, qui a mis fin dans les Iles britanniques à des rancunes invétérées, ne pourrait donc que cimenter chez nous l'union déjà créée par un régime équitable.

Nos assemblées révolutionnaires, dont nous conservons plus qu'on ne croit les erreurs et les passions, se sont abusées en pensant que, pour développer le patriotisme, il faut détruire les affections et les intérêts qui naissent hors de la sphère du pouvoir central. En brisant systématiquement les liens qui unissent le citoyen à la famille, aux associations locales et à la province, et en méconnaissant les enseignements de l'expérience et de la raison, elles ont provoqué l'insuccès qui a été le résultat final de leurs entreprises.

Peu d'hommes sont enclins à se passionner pour les idées abstraites. On ne forme pas plus des citoyens par la notion théorique de l'État, qu'on ne formerait des chrétiens par la seule connaissance de Dieu. Pour s'élever au sentiment national, les hommes ont besoin de voir

la patrie représentée par cette multitude d'affections, d'habitudes et d'intérêts qui se rattachent au lieu natal. Les peuples les plus dévoués à leur pays sont ceux chez lesquels ces tendances naturelles ont été favorisées par des institutions positives; or, parmi celles-ci, les plus fécondes sont incontestablement celles qui maintiennent l'ascendant et la splendeur de la province.

Enfin, une troisième objection, analogue à celle que j'ai déjà signalée au sujet des libertés urbaines (§ 65), est encore opposée à l'extension des libertés provinciales. Les personnes placées au point de vue gouvernemental et conservateur craignent que, chez une nation qui s'est montrée si souvent rebelle au principe d'autorité, l'octroi de ces libertés ne donne un nouvel essor aux instincts de désordre et d'antagonisme.

A la même objection, j'adresse la même réponse. L'exercice d'un pouvoir légitime ne développe point chez les hommes l'esprit d'insubordination et de révolte. Loin de là, il constitue la véritable école de l'obéissance et du respect envers toute autorité supérieure, digne de sa mission et portée à maintenir les droits de ses subordonnés. Les libertés provinciales, on ne saurait trop le répéter, propagent cette bienfaisante influence dans un milieu plus calme, plus moral, plus conservateur en un mot, que celui des grandes villes.

Les Anglais se sont donc inspirés d'un sentiment profond d'ordre public en établissant, dans le Parlement, des représentations distinctes pour les Comtés ruraux (§ 57) et pour les Boroughs (§ 58). Un régime semblable nous donnerait les mêmes garanties; et il n'y aurait plus lieu de craindre que les excitations d'un gouvernement révolutionnaire pussent jamais provoquer, dans les campagnes ainsi organisées, les excès qui attachent de si tristes souvenirs à l'histoire de plusieurs communes urbaines. En émettant cette assertion, je suppose bien entendu que l'abrogation du régime actuel de Par-

tage forcé permette la réorganisation spontanée de la propriété, et cesse de propager, parmi les propriétaires indigents des campagnes (§ 34), les appétits grossiers et les instincts de barbarie qui se sont révélés, dans plusieurs districts ruraux, pendant les événements de 1851.

Il faut reconnaître au surplus que ces objections ne sont ni aussi générales, ni aussi persistantes que celles qui s'opposent aux réformes de la vie privée et de la commune. Plusieurs écrivains¹ commencent à signaler, chez nous, les bienfaits d'une bonne organisation provinciale. Quelques-uns, animés d'un esprit sincèrement libéral, vont jusqu'à réclamer, au moins en ce qui concerne les circonscriptions territoriales, le rétablissement des provinces de l'ancien régime. Ils objectent contre le système actuel que le département ne répond, ni aux convenances réelles, ni aux habitudes acquises des populations; tandis que les rapports sociaux, créés par l'ancienne vie provinciale, conservent leur force. Ils en concluent que le retour à ces circonscriptions traditionnelles serait le moyen le plus simple et le plus efficace de réorganiser le gouvernement local.

Ces propensions sont spécieuses au premier aperçu; car il est vrai de dire que la réforme sociale de notre pays consistera souvent à restaurer les grandes traditions qui ne blessent point les intérêts actuels. Mais, d'un autre côté, on ne saurait trop se tenir en garde contre les tendances historiques qui ont imprimé une fausse direction aux travaux de quelques réformateurs allemands. On donnerait contre cet écueil en rétablissant, même avec de nouvelles institutions, les anciennes provinces; et je vais montrer que cette restauration ne concorderait pas avec le but de la réforme.

Le principal but du gouvernement local, dans les

1. M. Pierre Clément, M. L. de Lavergne, les auteurs du recueil intitulé *Varia*, etc.

grands États européens, est de grouper dans une série d'unités, convenablement choisies, les intérêts publics des campagnes; puis d'établir entre ces intérêts l'entente et l'harmonie que la contiguïté des habitations permet de créer, dans les villes, avec une organisation plus simple. La constitution britannique a résolu ce problème en superposant à la Paroisse rurale qui tend à devenir un simple groupe d'intérêts privés, l'Union (§ 56), le Comté (§ 57), et les trois anciens royaumes qu'on peut considérer comme de vraies provinces (§ 59).

Avec une conception systématique assez différente, la France a été conduite par la force des choses à une organisation analogue : elle a établi, au-dessus de ses petites communes rurales et au-dessous de l'État, le canton, le département et même certains équivalents de la province. Nous trouverons donc chez nous presque tous les éléments d'une excellente solution, lorsque nous renoncerons enfin à l'antagonisme social et aux révolutions, pour constituer, avec le concours de toutes nos forces, un État puissant en présence de localités libres.

En se reportant aux développements présentés pour les communes rurales (§ 65), le lecteur comprendra que le canton en France, comme l'Union de paroisses en Angleterre, sera le centre naturel des intérêts publics, groupés à tort jusqu'à ce jour dans ces communes. On placerait toujours au premier rang les services de l'état civil, des chemins d'intérêt local et de la police rurale. On y rattacherait quelquefois la surveillance de l'enseignement primaire, l'assistance des pauvres et les autres services d'ordre privé que l'intérêt public ne permet pas de laisser en souffrance, quand l'initiative individuelle fait défaut. La comparaison des deux pays semble indiquer que les cantons français ont été multipliés plus qu'il ne convient pour cette nouvelle destination. Si une étude plus attentive confirmait cette appréciation, il se-

rait aisé de réduire le nombre des cantons, sans affecter sérieusement les droits acquis.

Les circonscriptions du département et du Comté offrent d'intimes rapprochements, en ce qui concerne la population et l'étendue superficielle (§ 57). Les analogies fondées sur la nature des intérêts sont au fond plus marquées que ne le laisse croire souvent le contraste des noms et des formes; elles deviendront plus complètes, à mesure que les réformes, dont il a été précédemment question, identifieront davantage les institutions des deux peuples, dans les domaines de la vie privée, de la commune et du canton. L'uniformité, qui s'est spontanément produite dans la pratique des deux pays, fournit une première raison de présumer que la division départementale répond, non-seulement aux préoccupations accidentelles qui inspirèrent les réformateurs de 1791, mais encore aux véritables convenances des gouvernements modernes. Les intérêts communs, qui obligent les propriétaires ruraux à se concerter, seraient mal satisfaits, parfois même froissés, si le groupement devait s'étendre à des circonscriptions aussi étendues que l'étaient la Bretagne, la Provence ou le Languedoc. La restauration serait encore moins opportune, en ce qui concerne les services locaux. Tantôt les provinces étaient privées d'attributions indispensables; tantôt, au contraire, elles empiétaient, notamment en ce qui touche le régime financier, sur celles que les peuples modernes réservent à l'État proprement dit. En revenant aux anciennes institutions, on ne se placerait donc pas dans le cadre du gouvernement local, tel qu'on le comprend aujourd'hui.

D'un autre côté, en proposant de maintenir les circonscriptions départementales, je ne prétends point qu'elles soient à l'abri de toute critique et qu'elles ne puissent subir quelques remaniements utiles. Rien ne

s'oppose absolument à ce genre de réformes ; mais le bienfait en sera toujours balancé par l'inconvénient de rompre des traditions et de troubler des habitudes d'autant déjà de trois quarts de siècle¹. L'esprit d'innovation devra moins s'attacher à la délimitation des circonscriptions départementales qu'à l'organisation des services et à l'institution des autorités.

On peut appliquer aux services publics de notre département et du Comté d'Angleterre une observation semblable à celle que j'ai déjà présentée pour les communes urbaines des deux pays. Ces institutions offriront beaucoup d'analogie, lorsque notre département n'aura plus à pourvoir qu'aux besoins des populations agricoles. En présence des propensions qui portent les Européens à l'uniformité (§ 53), sous l'influence d'un commerce plus libre et de rapports sociaux plus fréquents, elles tendront chaque jour à s'identifier davantage. Les solutions à adopter seront d'ailleurs de plus en plus subordonnées à la préoccupation dominante de la civilisation moderne, à l'établissement de la liberté civile et politique. Ici encore, le point de départ de la réforme peut être pris avec certitude dans le régime actuel ; tandis que le sens du mouvement est indiqué par l'organisation dont jouissent nos émules les plus prospères et les plus libres. Au surplus, cette assimilation progressive des institutions, œuvre par excellence de l'Europe actuelle (§ 53), ne s'accomplira pas exclusivement au profit de la France ; et déjà même, on peut apercevoir en Angleterre, dans quelques réformes récentes émanant du Parlement et des Comtés, une certaine propension à imiter le département français.

Au nombre des attributions locales qui offrent déjà,

1. Quand on étudiera cette question avec l'attention qu'elle mérite, on reconnaîtra que les changements de circonscription, qui n'offriraient guère de difficultés pour le canton, soulèveraient, en ce qui concerne le département, des inconvénients assez graves.

entre les deux pays, des points de rapprochement, on doit citer en première ligne la construction et l'entretien des bâtiments affectés aux besoins départementaux, des établissements pénitentiaires, des prisons, des asiles d'aliénés; l'éducation des enfants trouvés; la confection des listes électorales et les élections; certains services généraux de salubrité; la vérification des poids et mesures; la répartition, entre les localités, des charges attribuées en bloc au département, en ce qui concerne l'impôt et le recrutement de la force publique; le jugement des réclamations de toute origine soulevées par l'assiette et la perception des taxes locales (§ 57).

Parmi les services qui diffèrent le plus, et au sujet desquels l'Angleterre tend à se rapprocher de notre régime, on remarque surtout la construction et l'entretien des voies publiques. Le Comté n'y intervient qu'en construisant les ponts des routes paroissiales : il laisse le soin des routes, ayant un intérêt plus général, à des corporations privées qui se remboursent de leurs frais au moyen de péages, autorisés par le Parlement sur la proposition des autorités locales. On apprécie surtout, dans ce système, les raisons d'équité qui mettent la dépense des voies publiques à la charge de ceux qui en font usage, et les salutaires influences qui soustraient les populations à la contagion des idées communistes. En faisant aujourd'hui, en cette matière, un pas vers le régime français (§ 57), les Anglais ont en vue d'autres avantages : ils se préoccupent surtout de supprimer les frais et la gêne qu'impose au public la perception des péages à de nombreuses barrières; ils veulent ainsi assimiler plus complètement l'unité rurale à l'unité urbaine, en donnant aux campagnes la liberté de circulation que la suppression des Octrois et des autres péages assure maintenant aux villes.

Parmi les services qu'il importe d'acclimater chez nous, conformément aux pratiques séculaires du Comté,

il faut surtout signaler une police fortement organisée, qui se lierait autant que possible aux services plus locaux institués par les particuliers pour la sécurité de leurs domaines, comme par les hameaux, les paroisses, les bourgs et les cantons. Au nombre des importations les plus bienfaisantes, se présente encore la surveillance de certains établissements fréquentés par un public peu recommandable, de ceux notamment qui spéculent sur la vente des boissons spiritueuses. L'expérience enseigne, en effet, que dans ces incertaines régions du domaine privé où l'industrie tend à troubler l'ordre moral, l'autorité la moins nuisible est celle des petites magistratures locales.

Dans le département comme dans le Comté, la clef de voûte du gouvernement local doit se trouver dans un solide régime financier; où les abus soient conjurés par l'influence souveraine des contribuables.

Quant à la justice locale, elle doit souvent s'inspirer de l'excellente pratique du Comté anglais. Elle doit rester dans l'avenir, comme elle l'a été dans le passé, en connexion intime avec l'ensemble du régime adopté pour la province.

Les nombreux points de contact qu'on peut signaler entre les circonscriptions et les attributions du Comté et du département ne se retrouvent plus, en ce qui concerne la constitution des autorités et le choix du personnel. Ici le contraste des deux pratiques est complet et semble dériver du contraste des principes.

L'organisation actuelle du Comté, harmonieux mélange de tradition et d'innovation, est spécialement adaptée aux convenances permanentes et aux besoins nouveaux des populations rurales; elle établit, entre les familles disséminées dans les domaines à habitation centrale (§ 34) ou groupées çà et là par les intérêts collectifs des campagnes, une entente analogue à celle que la commune crée entre les maisons et les quartiers des

villes. Le Comté laisse aux communes urbaines constituées au milieu de son territoire, par la loi ou la coutume, une existence distincte et indépendante. Lorsqu'il y a lieu de pourvoir à certains intérêts qui l'obligent à se concerter avec une ville, il procède en vertu de conventions spéciales, comme s'il s'agissait d'un particulier ou d'un Comté voisin. Le Comté n'a que des attributions civiles et locales; il reste complètement étranger à la politique, et il ne se mêle jamais, même indirectement, des affaires de la province ou de l'État. Les autorités qui agissent en son nom ne prétendent exercer aucune influence sur le Parlement ou sur le pouvoir exécutif; et, lorsqu'elles défendent devant eux certains intérêts, c'est toujours avec l'attitude d'administrés respectueux.

Le gouvernement, de son côté, n'appelle jamais les autorités du Comté à intervenir, même par des vœux, dans le domaine de l'État¹. Il s'applique, au contraire, à les maintenir strictement dans la sphère de leurs devoirs locaux. Il atteint ce but par les lois et par les coutumes qui définissent nettement les pouvoirs du Comté, et par le droit commun qui aide les particuliers à en réprimer les empiétements. Après avoir donné ces garanties aux intérêts publics et privés, le gouvernement ne craint plus de laisser, dans la pratique, une liberté d'action presque absolue aux pouvoirs locaux; il se garde surtout de les soumettre inutilement à une direction et à un contrôle exercés par ses agents.

Les devoirs imposés, d'une part aux Magistrates (§ 57), de l'autre aux membres du Parlement nommés par le Comté, sont essentiellement différents. Les premiers n'ont

1. Je suis loin d'en conclure que l'excellente organisation du Comté soit sans influence sur la constitution politique de l'Angleterre. Il est manifeste, par exemple, qu'elle offrirait de précieuses garanties contre des entreprises illégales de toute origine; mais, dans une semblable éventualité, le Comté agirait moins comme un corps constitué que comme un particulier défendant sa propriété et ses autres droits privés.

qu'à administrer, en se conformant aux lois, les intérêts publics qui varient le moins; les seconds, au contraire, ont à faire les lois qui touchent à tous les intérêts du pays, en tenant compte des événements qui se produisent dans le monde entier. Les Anglais ont donc été conduits par la nature des choses à instituer ces autorités dans des conditions très-différentes.

Les Magistrats sont nommés par le Souverain pour toute la durée de son règne; ils forment un corps permanent, composé de tous les propriétaires ruraux qui sont jugés dignes de remplir cette haute mission (§ 57). Les membres du Parlement sont nommés par les électeurs (§ 60), pour un terme de sept années, qui peut être abrégé par décision du Souverain; ils peuvent être choisis dans toutes les classes, à la seule condition de satisfaire aux exigences de l'opinion. L'élection directe confère, en certains cas, aux membres du Parlement une influence que ne sauraient avoir les Magistrats nommés par le pouvoir exécutif. On ne craint pas, il est vrai, de conférer aux conseils municipaux, chargés de l'administration des communes urbaines, l'ascendant qui naît de l'élection directe par la population. Mais c'est parce qu'une longue expérience a enseigné que les abus d'influence¹ étaient moins à craindre pour les villes, dont

1. Toutes les classes de la société anglaise témoignent d'un tel respect pour la coutume et pour la constitution politique, qu'on pourrait être tenté de considérer le régime adopté pour l'organisation des pouvoirs du Comté comme une simple pratique traditionnelle. Mais on ne saurait se placer à ce point de vue, pour juger une institution aussi fondamentale. Le gouvernement anglais est celui qui sacrifie le plus volontiers la tradition aux exigences actuelles de l'intérêt public et du droit commun; et il ne voit jamais rien de superflu dans une précaution qui peut conjurer la corruption ou l'abus. Ainsi, depuis longtemps, le pouvoir exécutif n'a manifesté aucune tendance à abuser de son autorité; cependant, le Parlement conserve avec une ténacité inébranlable la faculté de dissoudre chaque année l'armée de terre en refusant, non-seulement les subsides, mais encore le vote de *Mutiny-act* (§ 60).

les intérêts sont spéciaux et souvent contradictoires, que pour les Comtés dont les intérêts sont généraux et homogènes.

Après les premiers essais de la Révolution, en matière de gouvernement local, tous nos gouvernements ont pris soin de restreindre l'importance du département ¹ ; mais, en même temps, par une contradiction peu judicieuse, ils l'ont, sous quelques rapports, développée sans raison. Notre principale erreur consiste à grouper dans le département les grandes communes urbaines et les districts ruraux, c'est-à-dire deux intérêts dissemblables qui se nuisent réciproquement, lorsqu'on établit entre eux une union contraire à la nature des choses. Deux graves inconvénients résultent de cette association forcée. En premier lieu, les influences urbaines, que tout concourt à exagérer chez nous depuis deux siècles, prennent naturellement une prépondérance abusive dans une représentation fondée sur le régime électif : et c'est ainsi que le régime des Octrois, qui n'est pas moins nuisible à l'agriculture qu'à la liberté générale, s'enracine chez nous de plus en plus, dans le temps même où il se trouve condamné par tous les peuples libres. En second lieu, dans ce mélange d'intérêts qui devraient se balancer mutuellement en conservant leur individualité, le département acquiert devant l'État une importance exagérée, qui porte ombrage aux gouvernants et trouble l'équilibre entre les pouvoirs publics.

La bureaucratie, hostile par instinct au gouvernement local, a toujours tiré parti de cette situation fautive pour exciter les méfiances de nos pouvoirs exécutifs ; et, sous cette inspiration, ceux-ci ont été conduits à réduire, autant que possible, les attributions des conseillers-généraux de département à un contrôle nominal et de courte durée.

1. Cette préoccupation est évidente dans la loi du 10-12 mai 1838; voir notamment les art. 4, 7 et 8.

L'opinion publique a également contribué, en cette matière, à inquiéter nos gouvernements. Il semble qu'elle n'a point renoncé aux souvenirs laissés par nos anciennes assemblées provinciales, et qu'elle a parfois réclamé, pour les conseillers-généraux de département, des attributions qui ne sauraient leur appartenir depuis l'établissement régulier de la représentation nationale. Les partis politiques, selon qu'ils dirigeaient l'opposition ou qu'ils occupaient le pouvoir, ont successivement entrevu, dans la réforme du département, un point d'appui ou un obstacle. La vraie organisation du département a, en outre, été retardée chez nous par le régime d'élection directe, qui a le double inconvénient de conférer un caractère politique à des autorités qui devraient être essentiellement administratives et judiciaires (§ 57), et de limiter l'emploi de capacités qui ne seront jamais assez multipliées.

Les gouvernements, jaloux de conserver l'ordre public, garderont vraisemblablement ces mêmes préoccupations. Ils craindront toujours que des conseillers, généraux de département issus de l'élection n'empiètent sur le pouvoir central : ils continueront par conséquent à leur refuser le pouvoir réel, que peut seul donner l'exercice permanent de la fonction. Les populations rurales feront donc fausse route si elles persistent à réclamer l'élection directe de leurs administrateurs et de leurs magistrats, puis à chercher, dans les résultats de cette élection, le criterium des tendances politiques du pays. Rien n'a contribué davantage à égarer, en France, l'opinion publique.

Enfin le gouvernement central et la bureaucratie ont eux-mêmes détourné les conseillers-généraux du rôle modeste où ils devraient se renfermer, en les provoquant à émettre des avis et des vœux sur des questions appartenant au domaine de l'État. Ce système, contraire à la pratique des peuples libres, a singulièrement aidé à

fausser, en France, les principes du gouvernement local. En Angleterre, où l'enquête, fondement des lois (§ 64), guide sans cesse l'administration publique, le Parlement et le pouvoir exécutif cherchent auprès des particuliers les lumières qui peuvent éclairer leurs décisions et diriger leurs actes. Ils consultent, s'il y a lieu, les personnes investies dans la province d'un mandat public; mais les opinions ainsi recueillies conservent un caractère privé; et elles ne donnent jamais lieu à des votes qui pourraient balancer l'autorité des décisions prises par les corps politiques.

Les enquêtes faites contrairement à ce sage principe auprès des autorités locales sont fréquentes dans notre organisation administrative; et elles sont expressément autorisées par la loi départementale¹. Elles deviennent de plus en plus un moyen d'action pour la bureaucratie qui, ne pouvant se dispenser de tenir compte des faits locaux, est constituée en dehors des personnes et des intérêts soumis à sa domination. Cette fausse application d'un excellent principe a le double inconvénient de créer arbitrairement des attributions qui ne sont pas justifiées, et de rompre les rapports directs qui devraient exister entre l'autorité chargée d'élaborer les lois et le public capable de l'éclairer.

En résumé, c'est en exagérant à quelques égards le rôle du gouvernement local que nous l'avons réduit à l'état d'impuissance qui abaisse nos institutions actuelles dans l'estime de l'Europe. Les conditions de la réforme sont également indiquées par nos échecs et par les succès de nos émules. Les autorités départementales n'ont point à s'immiscer, même par des conseils, dans l'administration de l'État ni dans celle des communes urbaines. Elles doivent borner leur activité aux intérêts collectifs ruraux; et elles seront d'autant plus utiles

1. Loi du 10-12 mai 1838, art. 6 (4°).

qu'elles se renfermeront plus rigoureusement dans ce domaine. On se trompe en leur conférant l'influence que l'élection donne aux membres du Corps législatif, et en leur refusant, par l'application exagérée d'un bon principe, la répression des menus délits. Pour résoudre le problème du gouvernement local, il faut attribuer, à la fois, aux propriétaires résidants choisis par le Souverain, l'administration du département et l'exercice des magistratures locales.

J'ai encore à rechercher, à propos du gouvernement local, si, comme dans le Royaume-Uni, il convient d'établir des autorités intermédiaires entre celles que je viens de définir et l'État : si, au-dessus du canton, du département et des grandes communes urbaines, il y a lieu de constituer la province proprement dite.

Toutes les grandes nations européennes ont résolu affirmativement cette question. Ainsi, l'organisation provinciale est très-marquée dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande (§ 59); elle est également apparente chez nous pour l'observateur qui étudie le fond des choses, sans s'arrêter aux formes qui repoussent l'institution. Et ici je ne fais pas seulement allusion, comme beaucoup d'écrivains de ce temps¹, aux communautés de sentiments et d'habitudes qui conservent nos anciens rapports provinciaux; j'ai surtout en vue les besoins permanents auxquels tous nos gouvernements ont eux-mêmes pourvu, en créant une multitude de circonscriptions administratives plus étendues que le département.

Ainsi, les cours d'appel, les académies, les divisions et surtout les grands commandements militaires, les légions de gendarmerie, les préfectures maritimes, les grandes directions financières, les arrondissements forestiers et

1. *Varia* : les départements et les provinces; Paris, Michel Lévy, 1 vol. in-12, février 1861, p. 53.

minéralogiques, et les concours régionaux d'agriculture, jouent le rôle de vraies provinces pour l'administration de la justice, de l'instruction publique, de l'armée, de la sûreté publique, de la flotte, des finances, des forêts et des mines, et pour l'encouragement de l'agriculture. La question n'est donc pas de savoir si beaucoup d'intérêts collectifs s'étendent au delà des limites du département, mais s'il convient de les grouper méthodiquement et de rendre par là, à la vie provinciale, le caractère d'une institution publique.

Une réorganisation systématique de la province toucherait évidemment à une multitude de traditions et de droits acquis. Il n'est peut-être pas de sujet où on se laisse plus aisément égarer par les préventions ou par les engouements fondés sur les théories historiques : c'est donc un des problèmes les plus épineux que soulève notre réforme sociale. Mais c'est aussi l'un de ceux dont la solution offre le moins d'urgence, et peut le mieux se subordonner au perfectionnement graduel des hommes et des choses. On ne saurait réformer trop vite la commune urbaine, le canton rural et le département, qui sont les vrais unités du gouvernement local ; tandis qu'il suffit de concevoir, pour la province, un plan d'ensemble dont la réalisation pourrait embrasser une longue période. C'est ce plan dont je vais présenter une première esquisse, en me bornant à insister sur les institutions qui doivent y occuper la première place.

Chez tous les peuples civilisés, la justice émane du Souverain et appartient au domaine de l'État ; mais, dans le détail et surtout en ce qui concerne la composition du personnel, elle prend toujours chez les grandes nations le caractère provincial.

Les tribunaux supérieurs, c'est-à-dire ceux qui ont le pouvoir de juger en dernier ressort les procès, ne peuvent remplir cet office qu'en se multipliant pour se

mettre à la portée des justiciables. Pour rendre avec discernement la justice civile ou criminelle, les magistrats composant ces tribunaux doivent connaître à fond les intérêts, les passions et les mœurs des parties, des accusés et des témoins ; ils ne doivent pas ignorer les idiomes locaux, qui, même en France et chez les autres nations homogènes, jouent encore un rôle considérable. Or ces aptitudes ne peuvent être acquises qu'après une longue résidence dans la localité ; elles ne se joignent généralement à la plus haute vertu du juge, à l'impartialité, que chez les hommes issus de familles indépendantes par leur situation même, ayant à conserver une haute renommée d'honneur et incorporés au sol par une transmission traditionnelle de la propriété foncière.

A ces garanties fondées sur la valeur morale du personnel, les nations bien organisées ajoutent celles qui sont données par l'émulation de plusieurs cours de justice égales en rang, et par le contrôle direct des citoyens. C'est ainsi que la Constitution britannique a mis, autant que possible, le public à l'abri des défaillances de la haute magistrature en instituant les trois cours de Westminster qui se contrôlent l'une l'autre, et qui envoient leurs membres juger, au nombre d'un ou de deux (§ 59), dans chacun des huit circuits de l'Angleterre et du pays de Galles.

La connexion intime qui doit exister entre les circonscriptions des tribunaux supérieurs et les résidences patrimoniales des magistrats se révèle dans l'histoire de toutes les grandes nations européennes. Elle était le fondement de notre organisation judiciaire au *xvi^e* siècle, à cette époque que l'on a justement signalée comme l'âge héroïque de la magistrature française. Au milieu de la décadence de l'ancien régime, elle a été constamment maintenue jusqu'à la Révolution. Enfin, elle se retrouve dans nos cours d'appel, composées encore en

partie de propriétaires ruraux placés dans cette condition ¹.

La réforme de notre organisation judiciaire se fondera donc, en partie sur le retour à quelques bonnes traditions, en partie sur des innovations suggérées par la pratique des autres peuples et notamment par celle des Anglais. Ainsi que je l'ai indiqué en son lieu (§ 59), ces derniers ont conservé trois circonscriptions judiciaires avec huit tribunaux supérieurs siégeant à Londres, à Édimbourg et à Dublin.

En Angleterre et dans le pays de Galles, où sont maintenant agglomérés plus de vingt millions de justiciables, quinze juges composant les trois cours supérieures de Westminster, et soixante juges composant les soixante cours de Comté, suffisent à rendre la justice civile et criminelle, avec le concours des deux classes du jury, de plusieurs milliers de magistrats ruraux non rétribués, et de quelques centaines de magistrats urbains en partie salariés. Il semble donc peu opportun de conserver en France, pour une population totale de 37 millions d'habitants : 27 groupes de cours supérieures avec 900 magistrats ; 361 cours inférieures avec 2,500 magistrats ; 3,000 juges de paix salariés ; plusieurs milliers de magistrats non salariés appartenant à 220 tribu-

1. J'ai souvent recherché pourquoi le service de la justice conserve un régime différent de celui qui prévaut de plus en plus dans l'armée et les autres services publics. J'attribue ce résultat à deux causes principales : en premier lieu, le respect des traditions est inculqué de bonne heure par une organisation exceptionnelle (§ 40) aux légistes, chez lesquels on a toujours choisi, avec raison, les directeurs du service ; en second lieu, dédaignant les faibles salaires attribués aux magistrats, les grandes influences qui dominent à Paris ont été peu portées jusqu'à ce jour à disputer ces modestes situations aux propriétaires ruraux résidents. Je ne veux point par là faire l'éloge absolu du système français, qui attribue un faible salaire à de nombreux magistrats ; je n'hésite pas, au contraire, à reconnaître la supériorité du système anglais, qui rétribue largement un petit nombre de juges donnant une haute direction à une multitude de jurés et de magistrats ruraux exerçant à titre gratuit.

naux de commerce; et une centaine de conseils de prud'hommes. Il y a lieu de critiquer surtout l'institution de 27 cours d'appel ayant pour unique raison d'existence le maintien d'anciennes circonscriptions provinciales qui ne sont plus en rapport avec les besoins actuels des populations.

Cependant, la réforme judiciaire n'est pas aussi simple que le ferait croire d'abord la comparaison des chiffres précédents. Si plusieurs de nos tribunaux ont des loisirs, il en est d'autres qui sont surchargés de besogne; en sorte qu'en se bornant à réduire le nombre des tribunaux et des juges, on désorganiserait souvent le service. Cette réduction, pour être féconde, doit marcher de front avec plusieurs autres réformes dont l'Angleterre nous a depuis longtemps donné l'exemple.

Il faut, en premier lieu, changer les lois et par suite les habitudes qui font intervenir inutilement l'autorité dans les intérêts privés, et provoquent entre les particuliers une multitude de procès. Au nombre de ces lois, je citerai d'abord celle qui établit le Partage forcé (§ 20). Excitant la cupidité et l'envie, autorisant les enfants à entrer en rébellion contre la dernière volonté de leur père, cette loi porte beaucoup d'héritiers à plaider sur tous les incidents de la succession. Dans nos provinces méridionales notamment, où la tradition résiste encore aux prescriptions du code (§ 34), la principale besogne des tribunaux consiste à reviser les partages établis au lit de mort par les pères de famille. Ces tristes débats ne sauraient troubler la vie privée, dans le régime de la Liberté testamentaire (§ 21), où le père de famille, en fixant lui-même avec un pouvoir absolu la transmission de sa propriété, choisit parmi ses parents ou ses amis l'arbitre chargé de trancher souverainement les débats qui pourraient s'élever.

Il faut, en second lieu, attribuer à des jurys, composés de tous les citoyens dignes de cette mission, le jugement

des questions de fait dans les affaires civiles. L'emprunt que la révolution française a fait à l'Angleterre en appliquant l'institution du jury aux affaires criminelles, a déjà exercé sur notre organisation judiciaire et sur l'ensemble de notre organisation sociale une heureuse influence ¹. L'extension du même régime aux affaires civiles sera plus féconde encore. Elle permettra de réduire, dans une proportion considérable, le nombre des juges salariés et, par conséquent, d'accomplir la partie la plus apparente de la réforme judiciaire. Elle rehaussera singulièrement la valeur intellectuelle et morale des citoyens en les associant complètement et en plus grand nombre à l'œuvre de la justice; enfin elle apaisera l'envie et l'antagonisme développés par une fausse notion de l'égalité, et faisant journellement apprécier les bienfaits de la hiérarchie légitime qui se fonde sur la vertu, le talent et la richesse. Beaucoup d'hommes, en effet, se persuadent que tous les citoyens peuvent indistinctement prendre part à l'élection des législateurs du pays, mais peu d'entre eux se résigneraient à voir leurs intérêts et leur vie même, soumis au jugement de ceux de ces électeurs qui ne se recommandent, ni par une réputation honorable, ni par des succès professionnels, ni par une situation indépendante. Enfin l'intervention du jury dans les débats qui peuvent s'élever entre les citoyens et

1. On a souvent critiqué chez nous l'institution du jury : on a dit notamment que nos jurés montraient moins de discernement que ceux de l'Angleterre, et qu'ils n'offraient point les garanties que la société trouverait dans des juges de profession. Tous les faits que j'ai observés ou recueillis auprès de personnes compétentes démentent ces assertions. Les différences existant, sous ce rapport, entre les deux peuples, sont pour la plupart en faveur de la perspicacité des jurés français. L'infériorité de la France ne se manifeste que par le petit nombre des personnes capables de remplir cette fonction dans les campagnes; mais elle prendra fin à la suite des réformes qui réorganiseront la vie rurale (§ 33) en même temps que les familles-souches. La description que j'ai faite de ces dernières (§ 30) indique assez qu'elles formeront, chez tous les peuples libres, la meilleure pépinière du jury.

les fonctionnaires publics peut seule mettre fin aux abus actuels de la bureaucratie (§ 63), tout en évitant de subordonner le pouvoir administratif aux corps judiciaires. L'institution du jury est le plus sûr moyen d'appliquer à une grande nation, le principe de la souveraineté du peuple; elle est bienfaisante, même en dehors des limites de son application directe; elle offre aux peuples libres des moyens d'harmonie sociale auxquels rien ne saurait suppléer; elle exerce, en effet, les citoyens à se classer mutuellement à leur vraie valeur; et elle fournit ainsi à ceux qui prétendent se gouverner eux-mêmes le premier élément de succès ¹.

Il faut, en troisième lieu, comme je l'ai expliqué, confier la répression des crimes et des délits les plus nombreux, aux propriétaires ruraux résidents. Cette réforme se lie elle-même à l'avènement de la Liberté testamentaire (§ 34), à la consolidation des familles-souches (§ 30), et à l'ensemble des améliorations que réclament le travail, l'association et les rapports privés. Seule, elle peut résoudre le difficile problème du libre gouvernement dans les campagnes, en créant peu à peu, par la pratique des magistratures locales, un personnel digne de la confiance du public.

Le lecteur, en se reportant à la description que j'ai donnée (§§ 57 et 59) de l'organisation judiciaire du Royaume-Uni, se rendra compte des réformes nécessaires; je crois cependant opportun de rappeler, en peu de

1. L'institution du jury a toujours joué ce rôle dans la constitution sociale des États-Unis : elle y fait contre-poids aux institutions qui tendent à subordonner, à l'influence du nombre, la raison et la justice. Elle intéresse tous les citoyens à comprendre l'une des vérités fondamentales de tout ordre social, savoir : que la vertu et le talent établissent entre les hommes une inégalité qui s'impose légitimement, et qui est en quelque sorte de droit naturel. L'institution des jurys américains est celle que M. A. de Tocqueville a dû le plus négliger pour établir sa thèse de la prépondérance exclusive des classes inférieures; et cette omission est l'une de celles qui justifient la critique présentée dans une note précédente (§ 62).

mots, les six juridictions qu'il conviendrait d'établir.

Des audiences locales, tenues selon les besoins sur chaque point du territoire, par un conseiller-général, assureraient la répression immédiate du vagabondage, du colportage clandestin, des petits délits ruraux, et les arrestations régulières en cas de flagrant délit. — Des sessions de canton, tenues par deux conseillers-généraux au moins, auraient pour but la répression des délits plus graves, les décisions de police concernant les débits de boissons et autres lieux publics, et le jugement des contestations entre patrons et ouvriers. — Des sessions de département, tenues selon les cas par trois ou cinq conseillers-généraux, prononceraient sur les appels de certaines décisions des sessions de canton et jugeraient, avec ou sans le concours du jury, les délits graves ou les crimes punis par les moindres peines. — Des cours urbaines, tenues par des magistrats salariés ou exerçant à titre gratuit, formeraient l'équivalent de ces trois juridictions dans les communes constituées par la loi. — Des cours départementales de circuit, tenues, avec ou sans le concours d'un jury, par un magistrat salarié, jugeraient les petites affaires civiles, sauf appel aux cours suivantes. — Enfin des cours supérieures de circuit, au nombre de trois dans chaque province, égales en rang et composées chacune d'un petit nombre de magistrats, jugeraient dans des assises tenues deux ou trois fois par an, avec le concours du jury, les plus graves affaires civiles et criminelles. — Cet ensemble serait complété par de hautes juridictions remplissant dans l'État les rôles dévolus en Angleterre à la Grande-chancellerie, à la Chambre des pairs, à la cour de Chancellerie et au comité judiciaire du Conseil privé.

Ces réformes, en faisant intervenir les citoyens dans l'administration de la justice, ne tarderaient pas à produire les avantages dont jouit maintenant l'Angleterre. Elles réduiraient les dépenses du service, tout en at-

tribuant aux magistrats un salaire plus convenable. Elles assureraient aux plaideurs et aux accusés des garanties, que leur refusent souvent les magistrats de profession et surtout les agents préposés sous leurs ordres au service des tribunaux ou des prisons. L'œuvre d'humanité, commencée sur le Continent avec tant d'éclat par les écrivains du XVIII^e siècle (§ 9), interrompue par les massacres judiciaires de la Révolution française, entravée de nos jours par l'oppression cruelle à laquelle plusieurs peuples restent soumis, n'est point encore entièrement accomplie. L'Angleterre nous offre à ce sujet d'excellents exemples (§ 59), en ce qui concerne le service des prisons, l'instruction des affaires criminelles, les mises en accusation, et la suppression de tout ministère public ayant la mission de trouver des coupables.

Ces réformes tendraient également à diminuer les exagérations d'uniformité qui distinguent notre jurisprudence. Jamais, en effet, une nation occupant un territoire aussi étendu que celui de la France, n'a conçu la pensée d'établir cette uniformité jusque dans les moindres détails de l'activité sociale. Ainsi l'on n'a jamais tenté, comme on le fait aujourd'hui pour l'empire français, de réglementer tous les détails de la propriété rurale, et de remplacer par les prescriptions d'un code unique les coutumes qui naissent partout de la diversité du sol, du climat et des productions. Sous ce rapport, l'organisation indépendante de hautes cours provinciales, jugeant selon la coutume, autant que le permet la loi écrite, corrigerait naturellement ce qu'il y a d'excessif dans nos tendances vers l'unité. Elle aurait d'ailleurs, en ce qui concerne la dignité des magistrats et le bien-être des justiciables, des avantages que met assez en lumière l'exemple des autres peuples.

Les difficultés qu'a soulevées, à propos de l'annexion de la Savoie, notre régime d'uniformité absolue, font

entrevoir la supériorité du principe des autonomies provinciales, que l'Angleterre a pratiqué pour l'Écosse avec tant de succès. Rien n'aiderait mieux à réaliser, selon le vœu des peuples, l'organisation territoriale que le congrès européen (§ 51) pourra un jour établir.

Lorsque nous entrerons dans cette voie nouvelle, il n'y aura point à craindre les excès de la réaction. Depuis trois quarts de siècle, nos légistes se sont tellement pénétrés de l'esprit d'uniformité que pendant longtemps ils se montreront rebelles à la réforme. Ces sages pratiques de diversité se répandront d'abord dans ceux de nos départements où subsistent quelques vestiges des anciennes mœurs provinciales; et l'exemple de leurs succès produira peu à peu dans les autres une émulation salulaire.

Le régime judiciaire sera toujours le principal trait de la vie provinciale. Cependant il existe d'autres intérêts qui exigent, à divers points de vue, la réorganisation de la province. Je vais les énumérer successivement en indiquant les réformes qui me semblent être conseillées, à la fois, par l'expérience et par la raison, par les intérêts de la vie publique et par ceux de la vie privée.

Les citoyens, dans une constitution libre, sont ramenés au sentiment de la vie provinciale par le besoin d'initier la jeunesse, à la connaissance des sciences, des lettres et des arts, et de se tenir eux-mêmes au courant de leurs progrès. Une grande nation ne doit pas accumuler en un seul point le dépôt et la culture de ces connaissances : elle doit autant que possible les propager dans toute l'étendue de son territoire; et elle ne peut atteindre ce but, sans le concours des grandes universités consacrées à l'enseignement supérieur (§ 47). La capitale d'un grand État peut momentanément centraliser ce service, à la suite d'un cataclysme social qui, ayant détruit les anciennes institutions scientifiques, ramènerait le

peuple vers la barbarie; et tel fut l'état de choses auquel Napoléon I^{er} voulut remédier, en 1808, en créant l'Université de France, avec les débris de nos 48 vieilles universités. Mais une telle centralisation est condamnée à la fois par les principes, par la tradition nationale et par l'exemple des nations libres chez lesquelles les connaissances humaines sont cultivées de nos jours avec le plus d'éclat. Les inconvénients de notre régime universitaire sont signalés, en Europe, par tous les hommes éclairés; ils sont, en France, pour les pères de famille une cause permanente de gêne et d'affliction; ils apparaîtront également à nos hommes d'État, dès que le sentiment de la liberté, atrophié en quelque sorte chez nous par l'ancien régime en décadence et par la Révolution, se rétablira à l'aide des bons exemples de nos rivaux.

En remédiant à cette exagération, il faut se garder toutefois de tomber dans l'excès opposé. Or, des établissements départementaux ne disposeraient, ni de la clientèle, ni des ressources nécessaires: ils ne sauraient, ni conférer à un enseignement supérieur l'ascendant acquis aux grandes Universités européennes, ni assurer aux professeurs une rétribution convenable. C'est donc, dans une circonscription intermédiaire entre l'État et le département, c'est-à-dire dans la province, que doivent être réorganisées chez nous les Universités.

Les Îles britanniques et les États allemands, qui ont adopté ce système, ne satisfont pas seulement aux convenances des familles: ils concourent, en outre, efficacement au progrès des connaissances humaines. Les Universités fondées sur ce principe élèvent mieux que l'Université de France, le niveau de l'enseignement. Elles établissent sur de plus solides fondements la science générale, en provoquant une multitude de travaux dirigés avec suite vers la physique, la météorologie, la flore, la faune, la géologie, l'anthropologie, la linguistique, l'archéologie, l'histoire, la technologie agricole

ou manufacturière et l'économie sociale des localités.

Nos grandes universités, pour remplir leur principale mission, devront fournir à la jeunesse un enseignement et à tous les âges des lumières qu'on ne trouve guère maintenant qu'à Paris. Mais elles doivent se garder d'introduire, dans leurs circonscriptions respectives, le vide et l'épuisement que notre capitale produit, depuis près de deux siècles ¹, dans l'ensemble du pays.

Un premier moyen d'éviter cet écueil est de reprendre l'ancienne tradition européenne, qui a été conservée par les peuples les plus libres (§ 47). Il faut revenir au principe qui fonde l'enseignement sur les dons volontaires des citoyens généreux, et sur le concours financier des élèves; il faut définitivement repousser l'idée fausse qui, depuis la Révolution, nous porte à recourir aux contributions publiques. L'enseignement soutenu par l'impôt aurait en effet, pour chaque province, des inconvénients analogues à ceux que je viens de signaler pour l'ensemble de l'Empire. Les petites localités seraient privées des ressources nécessaires à l'entretien de leurs propres moyens d'instruction; et elles s'affaibliraient d'autant plus qu'elles contribueraient davantage aux dépenses de l'établissement privilégié de la province.

Un second moyen de succès consistera à repousser les privilèges conférés aujourd'hui à l'enseignement officiel. L'université de la province ne peut pas plus que l'école du village recevoir utilement de la loi le droit exclusif

1. Dès le commencement du XVIII^e siècle, Montesquieu se plaçait au point de vue où conduit plus que jamais l'observation des faits contemporains. Il déplorait les envahissements de Paris, tout en gardant de fermes convictions sur le rôle intellectuel qui, dans un meilleur régime, devait appartenir aux provinces : « Il n'y a que les provinces • éloignées qui soient quelque chose, parce que Paris n'a pu encore • les dévorer. » (*Lettres familières.*) — Qu'on se débasse de ce préjugé • que la province n'est point en état de perfectionner les sciences, et • que ce n'est que dans les capitales que les académies peuvent flou- • rir. » (*Discours prononcé à la rentrée de l'Académie de Bordeaux, le 18 novembre 1747.*)

de délivrer des grades et des diplômes; et l'État ne doit plus encourager, même indirectement, ce genre de monopoles. Sans doute, les pouvoirs publics, comme les simples particuliers, ont le droit de choisir leurs agents parmi les gradués de l'université qui leur inspire le plus de confiance; mais il ne faut pas ériger cette préférence en règle absolue, et décourager par là les efforts que doivent faire les autres universités pour occuper à leur tour le premier rang.

Parmi les moyens préalables de la réforme universitaire, il faut mentionner encore la suppression de certains privilèges attribués aujourd'hui à la capitale. Ainsi par exemple, les hommes éminents qui, dans l'avenir, dévoueraient leur vie aux nouveaux foyers provinciaux y devraient jouir des prébendes et des honneurs conférés maintenant à Paris, par nos grandes corporations scientifiques et littéraires.

Quant à l'ensemble de la Réforme du haut enseignement, il a été indiqué au précédent chapitre d'après de grands exemples (§ 47) dont on retrouverait, au besoin, la trace dans nos vieilles traditions nationales, et surtout dans celles de l'Université de Paris. Mais les nouvelles universités provinciales ne sortiront pas toutes créées des prescriptions d'une loi; elles grandiront lentement, à mesure qu'elles se rendront dignes de la confiance du public. Tirant leur principal revenu des rétributions payées par les élèves, elles trouveront un complément de ressources dans les subventions volontaires des villes intéressées à leur succès, et surtout dans les dons et legs qui s'accumuleront dès que l'autorité n'en tarira plus la source, ni par le régime du Partage forcé, ni par l'intervention inopportune de l'impôt. En se reportant aux considérations relatives à l'influence bienfaisante de la Liberté testamentaire (§ 21), il est aisé de prévoir, en effet, que les citoyens élevés par le travail dans la hiérarchie sociale et voulant se concilier, dans

le gouvernement local, la faveur de leurs compatriotes, mettront un légitime orgueil à enrichir l'université de leur province, et à lier leur nom à une œuvre permanente de bien public (§ 47).

Dans une judicieuse organisation du gouvernement local, les particuliers seront portés à se concerter avec plusieurs départements et avec les communes urbaines enclavées, en vue de pourvoir à d'autres intérêts communs dont l'État n'aurait plus à s'occuper. Parmi ces derniers figureront longtemps encore au premier rang la construction et l'entretien des voies qui établissent des communications rapides entre les localités, le chef-lieu et le port où se trouvent les débouchés principaux de la province.

Au nombre des intérêts locaux qui donneront de la force au lien provincial, se présentent aussi les encouragements à donner au défrichement des landes, au dessèchement des marais, au reboisement des montagnes, aux travaux de défense contre les inondations et les émanations insalubres, à la recherche ou à l'exploitation des mines, à l'amélioration des cultures et des races d'animaux. On pourra aussi y comprendre momentanément les subventions que réclament les écoles primaires (§ 47) et les institutions portant remède à certaines imperfections intellectuelles ou morales de la population.

Les provinces n'auraient pas seulement à reconstituer les futaies sur les montagnes aujourd'hui dénudées : elles seraient mieux disposées que l'État pour améliorer les forêts domaniales comprises dans leurs territoires ; et elles auraient plus de ressources que les communes actuelles pour faire prospérer ce genre de propriété. C'est donc aux provinces que devraient être attribuées les futaies, en attendant que la régénération de la famille-souche permît de les rendre à la propriété privée (§ 35).

Tout en laissant les particuliers, les cantons, les départements, les communes urbaines et les provinces agir librement dans leurs domaines respectifs, tout en déléguant à des juges indépendants du pouvoir exécutif le devoir d'assurer l'observation des lois dans toute l'étendue du territoire, l'État conserve cependant en dehors de la capitale une multitude d'attributions. Il ne peut se dispenser d'exercer sur le gouvernement local un certain contrôle, ne fût-ce que pour défendre contre tout excès de pouvoir les individus et les minorités; il doit, en outre, diriger divers services (§ 67) qui lui appartiennent en propre et le mettent en contact direct avec les contribuables et les administrés. Comme je l'ai fait remarquer ci-dessus, ces services doivent parfois embrasser plusieurs départements; et ils ont par cela même, à un degré plus ou moins marqué, le caractère provincial.

Sans empiéter sur le droit des pouvoirs locaux, l'État, en s'inspirant de l'intérêt général, peut choisir le siège de ces centres spéciaux d'action, et réagir ainsi sur la constitution générale du pays. Selon qu'il disséminera ces fonctions comme il le fait aujourd'hui, ou qu'il les groupera dans un petit nombre de circonscriptions, il laissera sommeiller la vie provinciale, ou il l'aidera à reprendre une juste part d'influence. L'État peut encore contribuer efficacement à une restauration des provinces en mettant fin aux excès de centralisation qui accumulent à Paris, avec les ressources de l'impôt, des talents qui devraient être répartis dans tout l'Empire, selon les convenances des individus et des localités.

Je ne m'étendrai pas davantage sur les détails d'une nouvelle organisation provinciale qui sera le couronnement plutôt que la base de notre gouvernement local. Cette réserve est particulièrement opportune dans un pays où beaucoup d'hommes repoussent toutes les réformes,

dans l'espoir, peu fondé, que le *statu quo* des temps calmes fera contre-poids à nos révolutions périodiques. Je me bornerai donc à rappeler les principaux motifs qui pourront déterminer les particuliers, les corporations libres, les gouvernements locaux et l'État, à arrêter d'un commun accord la division provinciale.

Les cours d'appel, comme je l'ai indiqué, doivent former le premier élément de cette division. Or, dans l'opinion des hommes spéciaux qui jugent impartialement la question, les vingt-sept circonscriptions actuelles sont surabondantes : elles ne sauraient cependant être réduites à trois (§ 59), comme dans le Royaume-Uni ; et la réduction ne devrait guère descendre au-dessous de la moitié.

Les universités forment le second élément essentiel de la vie provinciale. Elles doivent pourvoir aux besoins intellectuels de familles rapprochées par la similitude des intérêts, des mœurs ou des occupations, par la proximité des domaines ruraux, par la résidence d'hiver dans une même grande ville¹. Or il n'y a guère en France plus d'une douzaine de villes qui puissent établir ces rapports sociaux entre les familles rurales. Lorsque d'ailleurs on considère l'énergie de l'attraction qui s'exerce à Paris dans le régime actuel, on ne saurait se flatter que la réaction devenue nécessaire réussit à constituer, en plus grand nombre, les chefs-lieux de la vie provinciale. La réduction ainsi opérée sur le nombre des dix-huit universités de l'ancien régime, serait en rapport avec la concentration que favorise dans toutes

1. La principale université provinciale ne serait pas nécessairement établie dans la capitale de la province. L'université d'Oxford, par exemple, cultive certaines connaissances avec plus de supériorité que celle de Londres. On concevrait donc que la province qui concentrerait à Marseille ses autorités civiles et militaires et l'élite de la société rurale, eût à Aix sa principale université et même ses hautes cours de justice.

les branches d'activité sociale l'accélération des moyens de communication. Elle ne serait point oppressive pour les anciens centres de vie intellectuelle; car ces derniers jouiraient, comme toutes les localités qui en feraient la demande, du seul privilège accordé aux universités provinciales, du droit de posséder des biens en main-morte.

Les services publics et les besoins locaux, que j'ai signalés ci-dessus comme dépendance naturelle de l'organisation provinciale, se rattacheraient sans difficulté aux circonscriptions créées pour les cours supérieures et les universités. Le nombre des provinces françaises se trouve donc indiqué par une série de motifs tirés de la nature des choses.

L'État, en répartissant ainsi entre une douzaine de provinces les services militaires et civils, obtiendrait sur le personnel administratif une réduction justifiée par le perfectionnement de nos moyens de communication. Cette réduction n'amènerait pas seulement une diminution correspondante dans les dépenses publiques : elle offrirait des avantages d'un ordre plus élevé. Comme je l'indiquerai dans le paragraphe suivant, cette réforme amènerait l'avènement d'une catégorie nouvelle de hauts fonctionnaires qui seraient mieux placés que les préfets actuels pour maintenir, dans les provinces, l'ascendant du gouvernement central.

Quant aux particuliers et aux gouvernements locaux, ils se féliciteraient de pouvoir régler sans délai, en se concertant au besoin avec ces hauts fonctionnaires provinciaux, une multitude d'intérêts absorbés aujourd'hui par la centralisation de la capitale. Les chefs de famille trouveraient surtout de grandes satisfactions à voir leurs enfants parcourir près du foyer domestique des carrières civiles qui doivent être maintenant commencées dans les écoles spéciales de Paris, puis poursuivies sur tous les points du territoire, avec l'instabilité propre à la vie de

garnison. Enfin tous les citoyens qui désirent pour la patrie de hautes destinées, qui comprennent que celles-ci résulteront surtout de mœurs fermes et pures, veraient dans la réorganisation des provinces le meilleur moyen de réagir contre la corruption d'une trop grande capitale. C'est dans les milieux sains de la province et de la vie rurale que se rétabliront peu à peu les familles-souches; et ce sont celles-ci qui introduiront, en France, les plus salutaires réformes dans la propriété, la famille et les rapports sociaux.

Sans attacher aux recherches que j'ai faites sur cette question plus d'importance qu'elles n'en méritent, j'ai pensé qu'il pourrait être utile d'en offrir un résumé dans un document ¹, annexé à cet ouvrage. Cette ébauche comprend, outre Paris et sa circonscription, douze chefs-lieux et autant de provinces. Je n'ai point fondé cette division sur l'un des principes exclusifs que certains auteurs ont mis en avant : j'ai cherché à combiner, autant que possible, les affinités naissant de la division départementale actuelle, de la contiguïté géographique, de la constitution géologique et orographique, du climat, des productions agricoles, de l'activité manufacturière, des débouchés commerciaux, de la communauté de race et des souvenirs historiques.

§ 67

LES VRAIES ATTRIBUTIONS DE L'ÉTAT SONT CELLES QUI NE PEUVENT ÊTRE EXERCÉES, NI PAR LA FAMILLE, NI PAR LA COMMUNE, NI PAR LA PROVINCE.

Ayant décrit les champs d'activité qui, dans une bonne constitution sociale, sont ouverts à la famille, à l'association privée et au gouvernement local, j'ai par cela

1. Document E.

même tracé les limites dans lesquelles doit se renfermer l'État. Lorsque la religion, la propriété et le travail sont placés sous la direction des familles ou des associations, les pouvoirs souverains n'ont plus qu'à maintenir la paix publique. Or, l'exemple des peuples libres et prospères prouve que cette haute mission se réduit : à conserver de bons rapports avec les nations étrangères; à défendre le sol contre les ennemis de l'État; à maintenir, en tous temps, à l'intérieur, la sécurité individuelle; dans les temps de révolutions à apaiser les discordes; enfin, à fonder la puissance de l'État sur un bon régime financier.

Quand les intéressés peuvent, sans entrave inutile, conduire leurs affaires privées et gouverner les intérêts collectifs des campagnes et des villes, la liberté civile est constituée (§ 8). La liberté politique surgit sans effort de cet état de choses; car il existe alors une multitude d'hommes qui, en restant soumis à la bienfaisante influence du travail individuel et des devoirs locaux, deviennent capables de seconder le Souverain dans l'accomplissement de sa tâche.

Les peuples modernes qui jouissent d'un tel régime, ont tous les moyens de succès qui ont fait la grandeur de quelques nations de l'antiquité. Mais, plus que ces dernières, ils peuvent prétendre à une prospérité durable; car ils sont mieux en mesure de conjurer la corruption des gouvernants de profession, ou d'en atténuer les effets.

J'ai rarement réussi depuis vingt ans à attirer, sur les meilleures institutions des peuples étrangers, l'attention de ceux qui étaient en situation de propager chez nous la réforme. De tous les Européens de ce temps, les Français sont malheureusement les plus disposés à rester dans l'erreur ou à conserver les abus. Cette disposition des esprits dérive de causes nombreuses et profondes; elle se manifeste surtout dans les questions relatives au

gouvernement central; elle contraste singulièrement avec les tendances qui ont élevé si haut les époques de Henri IV et de Descartes.

A la vérité, on a souvent signalé en termes violents les vices de nos institutions; mais alors on se proposait de renverser le gouvernement établi, plutôt que de créer un meilleur ordre de choses; et l'on a été naturellement conduit à attribuer tout le mal au texte de la Constitution, ou à l'égoïsme des gouvernements. Ce genre d'attaques est habituellement injuste et sera toujours stérile: plus j'étudie les hommes, et plus je me persuade que le principal obstacle à la réforme se trouve dans les vices invétérés et dans l'inertie actuelle de la nation.

Une erreur fort commune est celle qui nous porte à croire que nous l'emportons sur les autres peuples par nos vertus et nos talents. Cédant à l'orgueil, qui depuis dix siècles tient dans l'immobilité les peuples de l'Asie, nous nous complaisons dans la pensée que l'univers reconnaît notre supériorité. Nous tenons pour suspects ceux qui nous conseillent de prendre exemple sur nos voisins. Les succès mêmes que nous obtenons dans l'ordre matériel (§ 2) ne font qu'accroître les périls de cette situation; et l'on est parfois porté à craindre que la réforme ne puisse désormais surgir que de l'adversité.

Sous l'influence des déplorables traditions qui remontent à Colbert, nous demandons sans cesse à l'État de pourvoir au bonheur individuel, et d'intervenir dans les plus intimes détails de la vie privée. Nous croyons avoir besoin de l'appui de la loi et de ses agents pour régler nos intérêts religieux, pour transmettre nos biens à nos enfants, pour améliorer le régime du travail, et pour commercer avec nos voisins. En exigeant ce dangereux concours, nous détruisons chez les individus l'énergie et l'initiative; et nous tarissons ainsi dans leur source les libertés civiles et politiques. Cependant, nous ne nous résignons pas toujours à rester privés de ces libertés, que

l'Europe moderne tient en si grande estime. Nous éloignons nos gouvernements de la voie suivie par les peuples libres, et en même temps nous leur reprochons de n'y point entrer. Enfin, cédant à un entraînement irréfléchi, nous demandons en vain à une révolution nouvelle le moyen de nous soustraire à un état de dépendance qui sera permanent, tant que nous en conserverons le principe dans nos esprits et dans nos cœurs.

Ces révolutions incessantes ne sont pas seulement inutiles : elles créent de nouveaux obstacles à la réforme en fournissant de nouvelles forces aux partis qui nous divisent. D'une part, en effet, les partisans des gouvernements déchus partagent l'erreur générale : ils ne songent pas à demander, pour la vie privée, les libertés qui devraient former la base de nos institutions ; et ils réclament bruyamment les libertés de la vie publique, qui ne peuvent être que le couronnement de l'édifice. Ceux-là même qui sont de bonne foi oublient qu'ils ont refusé ces libertés, lorsqu'ils étaient au pouvoir ; et ils mettent d'autant moins de réserve dans ces réclamations qu'ils prennent plaisir à faire peser sur le nouveau gouvernement les embarras qu'ils ont eux-mêmes subis sous un précédent régime. D'autre part, imbus de l'erreur commune, les nouveaux gouvernants ne songent guère à devancer l'opinion et à imposer au pays les réformes fondamentales. Ils n'ont garde d'ailleurs d'accorder les libertés réclamées par leurs ennemis, dans la crainte que ceux-ci en fassent un perfide usage.

Nos gouvernements successifs ont encore été conduits par d'autres motifs à refuser les réformes les plus opportunes. Ils se sont fait un point d'honneur de retenir une foule d'attributions usurpées, sur la vie privée, par l'ancien régime en décadence. Ils ont été poussés dans cette voie par la bureaucratie ; et, sous son influence (§ 63), ils ont souvent procédé à des envahissements nouveaux.

Pour entreprendre avec succès la réforme, il faut d'a-

bord reconnaître la force de ces obstacles, puis se résigner à admettre la persévérance et le temps au nombre des moyens d'action.

Les principes qui assurent la prospérité des États ont toujours été simples et en petit nombre (§§ 3 et 8) ; mais les moyens employés pour propager ces principes ont varié selon les temps, les hommes et les lieux. Ces moyens se trouvent compris entre deux termes extrêmes qui correspondent à des régimes sociaux fort différents.

Dans le premier régime, les principes ont été inculqués aux peuples par un grand législateur ou par un souverain, avec ou sans l'aide d'une classe dirigeante. Telle a été l'origine de la plupart de ces nations fameuses de l'antiquité qui se sont éteintes, après avoir jeté un vif éclat. Dans le second régime les principes se sont lentement propagés, par la pratique même des peuples placés tout d'abord sous l'influence d'une forte doctrine morale. Ainsi se sont formées, chez les Scandinaves et les Germains, les sages coutumes d'où est sortie la grandeur actuelle de l'Europe : ces coutumes ont cédé en France à l'envahissement des codes ; mais elles restent, chez les Anglo-Saxons des deux hémisphères, le fondement des meilleures constitutions de notre temps.

La corruption se développe si aisément, et le retour au bien est si difficile, que les réformateurs ont dû souvent remplir leur mission, sans trop se préoccuper des moyens, ou en se servant, faute de mieux, de ceux qui se trouvaient à leur disposition. Il en est encore de même aujourd'hui ; et notre génération a vu accomplir de célèbres réformes par les méthodes les plus opposées. Ainsi, en 1826, le réformateur des Ottomans leur a imposé par la violence les institutions de l'Occident ; en 1863, le Souverain de la Russie, aidé de quelques hommes éclairés, a aboli le servage en commençant à réagir contre les mœurs du pays ; en ce moment enfin, le prince éclairé

qui gouverne la Chine, transforme le régime douanier, en le plaçant, malgré le sentiment national, sous la direction exclusive des fonctionnaires européens ¹. Dans le même temps, au contraire, les Anglais n'ont pas cessé de demander le progrès de leurs institutions à l'initiative des citoyens : ils ont amendé lentement leurs vieilles coutumes en améliorant les mœurs publiques et privées ; parfois ils ont brusquement réformé ces coutumes par les prescriptions de la loi écrite. Dans tous les cas, ils ont obéi à l'influence de l'opinion publique, guidée par l'enquête, inspirée par la religion et l'autorité paternelle, stimulée par la libre concurrence, soutenue enfin par le salutaire principe de la responsabilité personnelle (§ 61).

La France n'a point encore fait un choix définitif entre les deux méthodes. Elle a perdu, avec les coutumes germaniques qui créèrent sa grandeur morale au ^{xiii}^e siècle, la faculté de se réformer elle-même. Depuis lors, ses rois, Henri IV excepté, ont rarement suppléé à cette perte. Au début de la Révolution, de célèbres réformateurs ont pu, en s'appuyant sur l'opinion publique, introduire chez nous le jury, le budget et quelques autres institutions, qui avaient été signalées par Montesquieu et Voltaire après leurs voyages en Angleterre, et qui plus récemment avaient été admirées en Amérique par Lafayette et ses compagnons d'armes. Mais, dès 1792, la Révolution retombait dans le régime qui donne, en toutes choses, l'initiative aux pouvoirs publics. Nos gouvernements successifs se sont rarement écartés de cette tradition ; et ils n'ont guère permis que les citoyens discutassent libre-

1. Les trois circonscriptions des douanes de l'empire sont respectivement dirigées par un Anglais, un Américain du nord et un Français ; elles sont en outre placées sous le contrôle supérieur d'un Anglais. On m'assure que, grâce aux habitudes d'honnêteté des nouveaux chefs, le produit net du service a été immédiatement doublé. Je ne connais pas d'exemple qui démontre mieux que la supériorité présente des Européens dérive de l'ordre moral, plutôt que de l'ordre matériel (§ 2).

ment les réformes qui se rapportent à l'organisation de la souveraineté ou même aux attributions du gouvernement local.

On a pu croire que ce régime habituel de restrictions expliquait complètement l'infériorité actuelle de nos institutions publiques; mais, pour réfuter cette opinion, il suffit de constater que nous échouerions aujourd'hui si nous tentions de nous approprier les libertés de l'Angleterre (§§ 55 à 60), alors même que nous aurions le pouvoir, non pas seulement de les discuter, mais de les mettre en pratique. Les hommes privés qui font la force du régime anglais (§ 57) nous manquent actuellement et nous fausserions tout d'abord ce régime, comme nous l'avons fait dans de précédentes tentatives, en en confiant la direction à des fonctionnaires publics. Le premier problème à résoudre est de former de tels hommes en leur rendant la libre gestion des entreprises agricoles, manufacturières et commerciales. La réforme ne sera donc guère retardée si, laissant sommeiller momentanément les questions de la vie publique, nous concentrons nos efforts sur celles de la vie privée.

Tout deviendra facile, en effet, dès que de grandes individualités tiendront à honneur de consacrer, en partie, aux affaires de la Province ou de l'État, les talents qu'elles auront acquis dans la gestion de leurs propres intérêts : les réformes politiques, favorisées par l'intervention progressive de ce personnel d'élite, se répandront alors de proche en proche, des moindres localités au siège du Gouvernement central.

Quant à la simplification des rouages administratifs, qui est en vain réclamée de toutes parts, elle marchera de front avec la restauration de l'esprit d'initiative chez les individus, de l'esprit de tolérance (§ 62) dans la nation, et de la responsabilité (§ 63) chez les fonctionnaires. Ainsi, lorsque nos propriétaires, faisant un judi-

cieux usage de la Liberté testamentaire, concentreront dans l'intimité des familles tous les soins relatifs à la transmission des héritages, nos tribunaux, comme ceux de l'Angleterre, se trouveront déchargés des nombreux procès auxquels donnent lieu aujourd'hui ces sortes d'affaires. En France, l'État se trouvera également débarrassé : de la surveillance des professions privilégiées, quand la libre concurrence sera rétablie; de l'exécution des travaux publics, quand les intérêts locaux seront capables d'y pourvoir; de l'instruction publique, quand des corporations privées se seront rendues dignes de la confiance des parents; de la police locale, quand les classes dirigeantes, renonçant à leurs haines, s'accorderont à penser que le premier des intérêts sociaux est la conciliation de la paix publique et de la liberté.

Le gouvernement de Napoléon III est entré avec éclat dans la voie que j'indique, en nous rendant la liberté commerciale que les gouvernements antérieurs avaient détruite à l'envi, en suivant les funestes traditions de Colbert. Il n'a pas craint de devancer, en cette occasion, l'opinion publique; car cette réforme, qui crée dans le monde entier l'harmonie des intérêts, lui fournit le moyen d'accomplir son principal devoir, c'est-à-dire, de maintenir la paix entre les nations. Mais il a froissé beaucoup d'intérêts par cette courageuse initiative; et il s'est créé par là des ennemis sourds ou déclarés, même dans les classes de la société où se trouvent ses appuis naturels. Le gouvernement doit éviter ces initiatives compromettantes, dans les questions qui n'ont point un caractère international : en premier lieu pour ne point trop engager sa responsabilité; en second lieu, pour ne point épiéter sur une féconde attribution des particuliers. Les citoyens, agissant à titre privé, ont donc le devoir d'affronter seuls l'opinion égarée, jusqu'à ce que la vérité ait été remise en lumière par l'étude et

la discussion ; mais cette tâche ne peut être accomplie avec succès qu'avec la bienveillante neutralité des pouvoirs publics. C'est dans ce champ circonscrit de la vie privée que devraient être d'abord appliqués les principes de libre discussion dont j'ai signalé ci-dessus les bienfaits (§ 62).

Des réformes ainsi graduées exigeront beaucoup de temps. Selon le cours naturel des choses, elles semblent devoir comprendre trois époques principales.

Dans une première époque, on mettrait la vérité en évidence, par l'enquête et la libre discussion, dans le domaine des intérêts privés. Cet exercice salutaire nous ramènerait, en outre, aux habitudes de tolérance du *xviii^e* siècle (§ 62). Il détruirait par cela même les erreurs, les préjugés et les passions qui entravent depuis longtemps notre marche ; et il préparerait ainsi l'opinion à accepter la suite naturelle des réformes.

Dans une seconde période, on procéderait à l'exécution des réformes nécessaires à la vie privée, à mesure qu'elles seraient réclamées par l'opinion publique. On commencerait naturellement par celles qui, n'imposant aux individus aucune contrainte, et leur laissant même la faculté de rester dans les voies parcourues jusqu'à ce jour, leur ouvriraient pour l'avenir un libre accès dans des voies meilleures. La Liberté testamentaire est le type des réformes de cette nature ; et, à ce point de vue, elle se présente une fois de plus comme le point de départ de toutes les autres. En rétablissant les familles-souches, elle rendra à la France les classes d'hommes qui fournissent à la vie publique ses meilleurs moyens d'action.

Dans une troisième période enfin, en s'appuyant sur les principes désormais admis et sur les hommes déjà formés, on abordera, avec les équitables tempéraments dont l'Angleterre donne l'exemple (§ 60), les réformes plus difficiles : dans la vie privée on supprimera définiti-

vement les privilèges et les abus de l'ancien régime; dans la vie publique, on restaurera successivement les libertés locales, puis les libertés politiques.

L'une des erreurs de la Révolution a été de croire que de telles réformes pouvaient s'improviser, après une longue époque de corruption qui avait sourdement miné les fondements de l'ordre social et rendu les citoyens incapables de se gouverner. Cette erreur n'a point encore cédé à l'expérience apportée par tant d'efforts infructueux. Nous n'échappons au découragement qui suit chacun de ces efforts que pour nous engouer aussitôt de quelque autre tentative prématurée.

Il semble que nous rentrons aujourd'hui dans une de ces époques d'illusion : on ne saurait donc trop redire que le temps est un élément nécessaire à toute réforme exigeant l'amélioration morale des hommes. La patience nous deviendra plus facile, en cette matière, quand nous aurons compris, grâce aux exemples de l'Angleterre, que la coutume est un moyen de progrès plus efficace que la loi écrite. Cette vérité s'applique à toutes les branches du Gouvernement central. Elle est particulièrement évidente pour les pouvoirs souverains que nous voulons en vain, depuis la Révolution conserver ou réformer par des textes.

L'examen de nos principales institutions prouve d'ailleurs qu'elles ne diffèrent pas des meilleurs modèles autant que le pensent beaucoup de réformateurs; la France pourrait donc, sans modifier beaucoup ses lois écrites, arriver rapidement au régime vers lequel tendent aujourd'hui les Européens (§ 53).

En France, le Souverain règne en vertu du droit de primogéniture, sans intervention de la volonté du Souverain précédent. A cet égard, nous revenons sans cesse au principe que les autres grandes nations conservent pour la famille souveraine, alors même qu'elles l'aban-

donnent pour les autres familles. La principale différence entre le texte actuel de notre loi et la pratique des Anglais, consiste en ce que chez nos voisins le Souverain n'est pas responsable et n'exerce l'autorité qu'en la déléguant; tandis que le Souverain des Français a l'exercice du pouvoir, avec la responsabilité. Mais ce contraste pourrait être singulièrement adouci par la pratique des deux nations. En Angleterre, depuis 1688, la responsabilité du Souverain a diminué, à mesure que s'apaisaient les discordes civiles; elle pourrait s'aggraver, si les discordes revenaient avec la corruption.

En France, depuis la Révolution, une dure responsabilité a été imposée à trois souverains, malgré le texte de la loi; mais cette responsabilité s'allégera naturellement, quand les citoyens, renonçant à l'antagonisme qui les divise, se rallieront dans une commune pensée d'amour pour le Souverain et de dévouement pour la patrie.

Le Corps législatif prendrait en France, avec l'assentiment du Souverain, une situation semblable à celle que la Chambre des communes occupe en Angleterre, si nos classes dirigeantes parmi lesquelles il se recrute étaient liées aux populations par les rapports intimes dont j'ai esquissé le tableau dans plusieurs parties de cet ouvrage (§ 50). Si, au contraire, les classes dirigeantes de l'Angleterre, retombant dans l'antagonisme du ^{xvii}^e siècle, sacrifiaient de nouveau le sentiment national à leurs passions; si elles se divisaient sur les questions d'intérêt général, comme le firent nos représentants sous la dernière République; la force des choses attribuerait au Roi, par le jeu régulier de la constitution, une prépondérance irrésistible. A ce point de vue, il est vrai de dire que la liberté politique ne dépend nulle part de la réforme de la constitution écrite, aussi immédiatement que la liberté civile dépend chez nous de la restauration de la Liberté testamentaire.

Les différences considérables existant aujourd'hui entre le Sénat français et la Pairie anglaise seraient singulièrement atténuées sous l'influence de deux forces qui, sans être repoussées par notre organisation politique, nous ont toujours fait défaut depuis 1789. La première est l'intervention de familles-souches, fondées sur la Liberté testamentaire, cherchant dans l'exercice du patronage rural et dans le libre suffrage des populations les distinctions et l'influence que les familles dirigeantes, pendant le dernier siècle de l'ancien régime, devaient demander à une cour corrompue. La seconde est la stabilité gouvernementale qui permettra à ces familles de grandir en poursuivant la même pensée de bien public, de s'incorporer au sol et de s'identifier avec les populations. Sans doute, nos souverains continueraient à introduire dans le Sénat les illustrations nouvelles; mais, à la longue, ils préféreraient, à mérite égal, les descendants des anciennes familles sénatoriales, désignés à leur choix par les sympathies populaires et par le souvenir des services de leurs aïeux. Le principe de l'hérédité se relèverait ainsi peu à peu du discrédit où l'a fait tomber la corruption de l'ancien régime : il s'introduirait dans le Sénat par la transmission héréditaire de la vertu et du talent. Cette sage pratique, conforme à l'esprit de notre constitution, ne relèverait pas seulement l'ascendant du premier corps de l'État; elle aurait l'avantage de donner un caractère moins exceptionnel au privilège accordé, dans l'intérêt public, à la famille régnante. Le Souverain serait alors rattaché plus intimement, par le progrès de la coutume, au corps même de la nation.

Où pourrait même hâter un peu cet avenir en usant quelquefois, pour le recrutement du Sénat, et, en général, pour la collation des récompenses nationales, d'un principe employé avec succès dans plusieurs civilisations anciennes¹ (§ 27) et conservé dans quelques pratiques

1. *Les Ouvriers des deux mondes*, t. IV, p. 121.

des Européens. Les honneurs dus à un citoyen pour d'illustres services seraient d'abord conférés, par un décret motivé, au père dont les enseignements et les exemples auraient concouru à former une si grande individualité. Le droit de réversibilité, stipulé expressément dans ce décret, serait pour le fils une distinction plus flatteuse et plus chère que la collation directe. A mesure que l'ordre moral se rétablirait dans les esprits, on remettrait ainsi en honneur le principe de l'hérédité, en l'offrant au respect des populations sous son aspect le plus juste et le plus fécond.

La réforme de la souveraineté n'a donc pas, dans le régime moderne, l'importance qu'elle avait dans l'ancien régime (§ 8). L'intelligence de cette vérité ne saurait être trop propagée parmi nous; car elle nous soustrairait définitivement aux dures épreuves que nous subissons depuis soixante-quinze ans. Lorsque nous aurons enfin compris que les vrais moyens de réforme doivent venir des citoyens plus que des pouvoirs souverains, nous exigerons moins de nos gouvernements en devenant plus sévères pour nous-mêmes. Nous nous trouverons satisfaits de toute autorité qui, s'abstenant du mauvais exemple et maintenant avec fermeté la paix publique, nous laissera la liberté dont nous avons besoin pour réorganiser nos familles, et acheminer nos enfants dans une voie meilleure que celle où nous avons dû rester jusqu'à présent. Dès que les débats relatifs à l'organisation de la souveraineté auront été écartés, la réforme s'introduira spontanément, non-seulement dans les rapports des trois autorités souveraines, mais encore dans les pouvoirs subordonnés.

Les difficultés qu'a soulevées chez nous la constitution du pouvoir exécutif disparaîtront à mesure que les diverses classes de la nation, cessant de s'affaiblir mutuellement par un antagonisme stérile, chercheront à

s'élever dans la hiérarchie sociale, par l'exercice de la profession et par l'accomplissement des devoirs publics.

Ainsi, par exemple, les conflits qu'a suscités dans le passé le droit d'élaborer les lois de réforme, ne pourront plus se reproduire, lorsque la coutume imposera à tous les pouvoirs publics l'obligation de fonder les lois sur les principes manifestés par l'enquête et la libre discussion. La susceptibilité de ces pouvoirs, en cette matière délicate, se trouvera singulièrement atténuée, grâce à la publicité des enquêtes ; et les fonctions essentielles du législateur seront, en fait, exercées par le public compétent (§ 64).

Quant aux attributions du pouvoir exécutif, elles se trouveront bientôt simplifiées, sous l'influence de trois causes qui agissent chez tous les peuples libres : par le contrôle incessant des contribuables qui subviennent aux dépenses ; par l'intervention des citoyens notables qui se dévouent aux intérêts publics, tout en conservant leur caractère privé ; enfin par la responsabilité des fonctionnaires (§ 62). Dirigée par le Souverain assisté d'un conseil et de hauts dignitaires, la haute administration du pays serait surtout concentrée dans les six services énumérés ci-après, placés sous l'autorité d'un nombre égal de secrétaires d'État. Ceux-ci seraient eux-mêmes secondés par des fonctionnaires spéciaux, les uns permanents, les autres temporaires. Ici, comme à tous les autres degrés de la hiérarchie gouvernementale, la constitution s'affermirait peu à peu, par la coutume et les mœurs, plus que par la loi écrite. Le public deviendrait plus libre ; tandis que les fonctionnaires grandiraient dans l'opinion en devenant responsables, et en reprenant leur individualité étouffée aujourd'hui par la bureaucratie (§ 63).

Le service des affaires étrangères a pour but d'établir de bons rapports entre les nations. Il avait peu d'importance dans les civilisations de l'antiquité ; car les grands

empires absorbaient alors les peuples voisins par la conquête, ou faisaient autour d'eux le vide en ravageant les territoires non soumis. Dans le régime européen, au contraire, il joue, depuis longtemps, un rôle considérable. Comme je l'ai expliqué ailleurs (§ 51), la supériorité actuelle de l'Europe résulte des efforts simultanés de beaucoup d'États indépendants, excités chacun, par une émulation salubre, à éviter les fautes et à s'assimiler les succès de leurs voisins. Les peuples les mieux gouvernés sous ce rapport sont ceux qui, sous l'influence de ce stimulant énergique, réforment sans cesse leurs mœurs et leurs institutions, propagent autour d'eux le sentiment de leur force et de leur esprit de justice, intéressent les autres nations à leurs succès, en donnant d'utiles exemples, et s'assurent ainsi de solides alliances pour le cas où ils auraient à repousser une agression injuste. Le peuple qui prendra à l'avenir le premier rang dans l'opinion, devra se maintenir en paix sans le concours d'un grand établissement militaire; il devra conserver néanmoins la prépondérance qui se fonde sur l'excellence des institutions, et sur la vertu des classes dirigeantes. La France s'est élevée à cette haute situation en 1598 et en 1648, lors des traités de paix de Vervins et de Munster; et, si elle ne l'a plus retrouvée depuis cette époque, c'est que ses plus grands succès militaires ont eu pour fin de dominer les peuples faibles plutôt que de les protéger.

Il ne suffit pas qu'un peuple l'emporte ainsi sur ses émules : il faut encore qu'une direction intelligente de ses relations à l'extérieur amène les autres peuples à reconnaître sa supériorité. Cette tâche difficile exige une méditation soutenue, une conduite discrète et un tact parfait : à ces divers titres, elle est partout utilement concentrée dans les mains d'un secrétaire d'État secondé par des fonctionnaires éminents.

Les services de l'armée de terre sont concentrés, habi-

tuellement, dans les mains d'un chef, et parfois dans celles de plusieurs chefs agissant collectivement (§ 60), sous la haute direction du Souverain. Cependant, en temps de paix, lorsque cette concentration d'autorité est moins nécessaire, ces services sont souvent dirigés par une administration spéciale. Le régime qui fait relever notre armée d'un secrétaire d'État est donc justifié par une pratique générale et par nos habitudes spéciales de gouvernement. Dans les divers États européens, la composition de l'armée est déterminée à la fois par les besoins de la défense et par l'état des rapports internationaux. La France, entourée de nations belliqueuses, subit depuis longtemps les dures nécessités de cette situation. Tant qu'une entente amicale ne remplacera pas les méfiances actuelles, on ne peut s'attendre à voir cesser les maux qu'impose au pays le service de l'armée : la dépense si lourde pour les contribuables ; la conscription si funeste à nos familles instables (§ 24) ; la vie de garnison, avec les privations qu'elle impose aux officiers chefs de famille, avec les désordres qu'elle entraîne pour les célibataires. Toutefois, en attendant que les circonstances deviennent plus favorables à une réforme, il serait à désirer que des hommes capables de guider l'opinion, fussent chargés de décrire les institutions à la faveur desquelles d'autres peuples conjurent en partie ces maux. En me fondant sur quelques observations de ce genre, j'ai cru pouvoir signaler (§ 40) l'influence heureuse qu'exerce sur le personnel des armées l'établissement de familles-souches liées à une organisation ferme de la petite et de la grande propriété. Si le but à atteindre était nettement indiqué, on s'y dirigerait peu à peu, par la coutume et les mœurs, sans recourir à la loi et même sans publier de bruyants programmes. L'armée, aussi bien que la magistrature, se rattacherait à la propriété rurale ; comme l'ensemble de la nation, elle participerait aux avantages de la paix ; et, à ces deux titres,

elle acquerrait un genre d'ascendant qui lui manque aujourd'hui.

Le service de la marine militaire est confié en Angleterre à un comité (§ 60) dont les membres se partagent la direction des diverses branches d'administration et du personnel attaché à chacune d'elles. En France, où ce service est moins vaste et moins compliqué, où les mœurs ne se prêtent point encore à l'intervention des pouvoirs collectifs, il semble préférable de maintenir l'institution d'un secrétaire d'État secondé, comme le secrétaire d'État de la guerre, par des fonctionnaires responsables. Le personnel inférieur des flottes militaires et commerciales se recruterait librement parmi les familles-souches de matelots propriétaires, dans les conditions que présentent souvent nos trois régions maritimes et les autres rivages du Continent. Ces familles, dont le meilleur type est offert par les marins *indelta* de la Suède, joignent toujours la petite culture à l'exercice de leur profession principale. Les vieux parents, les femmes et les jeunes enfants, exécutent la plupart des travaux agricoles du domaine. Le chef de famille et ses fils adultes partagent autant que possible ces travaux à l'époque des moissons; puis, pendant le reste de l'année, ils exercent la pêche côtière, le cabotage, la grande pêche, la navigation de long cours et le service de la flotte. Quant au corps des officiers, il se recruterait également, au grand avantage des femmes et des enfants, dans des familles-souches de propriétaires ruraux, conformément aux excellentes traditions qui ont encore çà et là résisté, dans nos provinces maritimes, aux ravages de notre loi de succession.

Sous son régime actuel de Partage forcé et de familles instables, la France ne peut suffire au recrutement de ses armées, de ses manufactures et de ses grandes villes,

qu'à la condition de faire appel aux populations des pays étrangers. Elle est donc impuissante, non, comme on l'a dit, faute d'aptitude, mais faute d'émigrants, à développer son régime colonial. Elle peut sans doute créer au dehors, ainsi qu'elle le fait aux Antilles et dans l'Océanie, de précaires établissements; elle peut soumettre par la force dans l'Algérie et l'Annam, comme l'Angleterre le fait dans l'Inde, des peuples appartenant à des civilisations inférieures; mais elle ne saurait prétendre à fonder de vraies colonies, conquises par sa propre race sur le désert ou la barbarie. Moins capable de créer par le travail que de dominer par son armée ou sa flotte, elle a judicieusement agi jusqu'à présent en partageant le service colonial entre les deux secrétaires d'État de la guerre et de la marine. Mais un secrétaire d'État des colonies deviendra aussi nécessaire qu'en Angleterre, lorsque la Liberté testamentaire et une bonne loi ab intestat auront restauré en France, avec l'ancienne fécondité, le principe de l'expansion coloniale.

Après avoir pourvu aux intérêts et aux dangers du dehors, après avoir rendu aux citoyens une multitude d'attributions envahies à tort par la bureaucratie, l'État doit conserver à l'intérieur une haute mission, habituellement confiée en Europe à un secrétaire d'État spécial, celle qui consiste à maintenir la sûreté individuelle et la paix publique. Une première branche de ce service, s'aidant du concours spontané des citoyens notables et des autorités locales de toute origine, réprime les attentats dirigés contre la propriété et les personnes. Une seconde branche, momentanément imposée aux gouvernements désolés par les discordes civiles, doit conjurer l'effet des passions hostiles à l'État, en s'appuyant sur la force publique plus que sur le concours des citoyens. Il serait prématuré de croire que cette dernière nécessité ne se fera plus sentir : pendant quelque temps encore, on

devra maintenir, entre notre régime de transition et le régime définitif qu'on peut dès à présent concevoir, une différence analogue à celle qu'on remarque entre le gouvernement de l'Irlande et celui des deux provinces de la Grande-Bretagne. Le maintien de la paix publique, en Angleterre et en Écosse, est surtout confié aux magistrats locaux qui n'emploient que des agents de police sans armes, directement rétribués par les Comtés, les Unions et les Boroughs. En Irlande, au contraire, cette mission est dévolue à un Vice-roi, c'est-à-dire à un haut fonctionnaire politique ayant, sous ses ordres immédiats, une force publique instituée par l'État, organisée et armée à peu près comme notre gendarmerie. Pour concevoir une idée juste de la situation qui devrait être faite aux fonctionnaires chargés de remplir la mission analogue dans les diverses régions de notre territoire, il faut d'abord se rendre compte de la nature du service et des aptitudes qu'il exige.

Le haut fonctionnaire de l'État, délégué au milieu des populations par le pouvoir exécutif, doit en premier lieu garder la paix publique, que les Anglais appellent aussi la paix de la Reine, parce que ce nom l'impose mieux au respect des citoyens (§ 57). Dans l'accomplissement de cette tâche, il doit sauvegarder autant que possible le prestige de l'État et distinguer avec un tact sûr les cas où il laissera intervenir les autorités locales, des cas où il agira lui-même en employant la force. La meilleure administration est celle qui fait le moins sentir son action, et qui habitue le mieux les citoyens à la pensée que le maintien de l'ordre est, en quelque sorte, une fonction individuelle. Sous ce rapport, il est vrai de dire que le haut fonctionnaire doit surtout viser à se rendre inutile.

Il doit en second lieu acclimater, parmi les populations, la tolérance (§ 62), c'est-à-dire la vertu qui, depuis deux siècles, manque le plus à notre pays. Il sera le

principal promoteur de la réforme qui attribuera aux citoyens le soin d'améliorer les institutions privées. En cette qualité, il défendra contre toute atteinte la liberté de l'association, de la parole et de la presse. Il laissera les intéressés réclamer devant les tribunaux la réparation des dommages dus à l'abus de la liberté; et, dans ce genre de luttes, il interviendra seulement lorsque des passions intolérantes porteront atteinte à la sûreté individuelle ou à la paix publique.

A ces deux points de vue, d'ailleurs, la mission du haut fonctionnaire politique sera de prévenir le mal, plutôt que de le réprimer. Repoussant les habitudes tracassières de la bureaucratie, étranger aux susceptibilités de nos petits fonctionnaires, il ne cherchera pas un accroissement de pouvoir dans la lutte de l'autorité contre les partis : mais il s'appliquera sans relâche à clore l'ère de nos discordes en poursuivant, auprès de toutes les notabilités locales, une œuvre d'apaisement. Il ne tendra point à grouper autour de lui en un seul faisceau l'activité et les sympathies des populations : dès lors, il comprendra le besoin d'agir sur elles, soit au moyen de corporations libres vouées aux œuvres de bien public, soit par l'intermédiaire de classes dirigeantes constituées en dehors de tout privilège. Il usera de son influence auprès du pouvoir exécutif, pour faire attribuer aux plus dignes les fonctions publiques, les distinctions et les honneurs ; et, dans ces propositions, il aura égard au mérite personnel, aux services rendus et à l'influence acquise, encore plus qu'aux protestations de dévouement envers l'autorité.

Placé en présence d'hommes ayant servi les gouvernements déchus, il manifestera l'estime due aux caractères qui concilient la fidélité au passé avec le respect des volontés présentes de la nation. Il usera en même temps de son autorité, dans les limites tracées par l'équité et les convenances, pour rattacher au régime actuel les fils de ces dissidents. Telle individualité, qui

doit sa renommée à d'anciens services, et qui ne pense pas pouvoir honorablement sortir du repos que les révolutions lui ont fait, se verra avec reconnaissance récompensée dans la personne de ses enfants. Et c'est ici le lieu de remarquer que notre régime actuel d'examens publics, qui à d'autres égards soulève de si justes critiques (§ 63), vient naturellement en aide à ce travail réparateur : car ceux mêmes qui repousseraient une fonction publique conférée par le choix direct des gouvernants, recherchent avec empressement celles qui s'obtiennent par le concours.

Dans l'organisation sociale, dont j'ai esquissé les principaux traits, le haut fonctionnaire politique n'aurait plus à continuer les funestes traditions de Colbert : il ne prétendrait point diriger le régime du travail, ni présider aux autres détails de l'économie sociale; il laisserait ces attributions aux familles secondées par les corporations privées et les autorités locales. Sous ce rapport, sa mission, comme celle des autres agents du pouvoir exécutif, consisterait surtout à ne rien entraver. Lorsque l'opinion publique, éclairée par la libre discussion, réclamerait la réforme d'une institution privée, le haut fonctionnaire civil délégué par l'État aurait à fournir au Gouvernement central des avis plus impartiaux que ne le sont parfois ceux des intéressés. Dans ce but, il devrait préalablement s'enquérir des faits auprès des notabilités agricoles, manufacturières et commerciales, avec lesquelles d'ailleurs sa mission politique le mettrait journellement en contact. Ces avis tiendraient compte nécessairement de l'ensemble des besoins qui se manifestent dans une circonscription étendue; ils s'appuieraient sur les déclarations des personnes les plus compétentes; ils s'élaboreraient avec la sollicitude que donne le sentiment de la responsabilité personnelle; enfin ils seraient contrôlés au moyen des avis émanant, sur les mêmes questions, des autres gouverneurs et surtout au moyen des

enquêtes directes du gouvernement central. De tels travaux fourniraient, pour l'administration générale du pays, des lumières qui ont manqué jusqu'à ce jour. Ils offriraient des garanties qu'on ne saurait trouver, ni dans l'initiative des intérêts privés, ni dans les opinions contradictoires péniblement arrachées, selon le procédé favori de notre bureaucratie, à l'insouciance anonyme de nos corps consultatifs.

Ces fonctions, dans les circonstances difficiles où nous vivons, ne peuvent être complètement remplies par tous nos préfets. Quelque féconde que soit la France en talents de toute sorte, on n'y trouvera jamais quatre-vingt-neuf fonctionnaires ayant l'ascendant personnel qu'exige leur mission. Les limites de la préfecture départementale ne comportent pas d'ailleurs la dose d'autorité qui devrait être dévolue aux représentants du gouvernement central. Il est à présumer, au contraire, que cet épineux problème serait résolu pour les grandes circonscriptions provinciales que j'ai précédemment définies (§ 66). En pesant toutes les raisons qui conseillent de reconstituer en France ce couronnement du gouvernement local, j'ai toujours trouvé que la plus concluante se trouverait dans l'œuvre d'harmonie sociale confiée aux gouverneurs de province. On est même autorisé à voir le germe de ce personnel dans les Sénateurs-préfets et les Conseillers-préfets que le gouvernement actuel établit, en permanence ou à titre temporaire, dans les principaux centres de vie provinciale. Les préfets d'une même province resteraient provisoirement devant le gouverneur, dans la situation où sont aujourd'hui devant chaque préfet les sous-préfets du département. Il y aurait plus tard à apprécier l'époque où les passions politiques étant apaisées et où les habitudes de gouvernement local s'étant établies, on pourrait confier, dans chaque département, à des fonctionnaires (§ 66) semblables à ceux du Comté anglais, le soin de maintenir la paix publique.

Le service actuel des finances est celui qui donne lieu aux critiques les plus graves ; et il suffit de le comparer au service analogue des Anglais, pour apercevoir l'urgence d'une réforme radicale. Depuis 1829 les deux nations, après avoir réparé les désastres d'une longue guerre, se sont trouvées dans des conditions également favorables pour accroître leur prospérité. La richesse et le crédit des particuliers se sont, en effet, considérablement développés dans les deux pays ; mais il en a été tout autrement des ressources et du crédit des deux États. En Angleterre, où les services publics sont largement dotés, où les fonctionnaires reçoivent de généreuses rétributions, les recettes du budget excèdent habituellement les dépenses ; les impôts et la dette diminuent ; l'État pourrait emprunter au taux de 3 1/4 pour cent. En France, où les fonctionnaires comme les services sont moins bien pourvus, le budget est habituellement en déficit ; les impôts et surtout la dette s'aggravent ; l'État conclut difficilement ses fréquents emprunts au taux de 4 3/4 pour cent. On s'explique ces différences, quand on se reporte aux principes qui prévalent dans les deux pays.

Les Anglais sont convaincus que la puissance d'une nation, ou, en d'autres termes, l'effort qu'elle peut faire pour défendre, à tout prix, contre l'étranger son indépendance et son honneur, se mesure par les ressources financières de l'État non moins que par la vertu des citoyens. Ils pensent que l'art du gouvernement est de tenir toujours l'État en mesure de pourvoir aux circonstances critiques qui peuvent se produire. Or, l'expérience leur a appris que pour atteindre ce but il faut : se garder des luttes d'influence qui, de 1792 à 1815, ont amené dans leur dette une augmentation énorme ; se renfermer rigoureusement en temps ordinaire dans les dépenses incombant à l'État ; satisfaire exclusivement au moyen de l'impôt, non-seulement à ces dépenses, mais

encore à l'amortissement des emprunts contractés antérieurement pour la défense du sol; enfin ne recourir de nouveau au crédit que quand cette nécessité suprême se présente avec un caractère irrésistible. Les Anglais résument habituellement ces principes, comme l'a fait aussi un ministre français, en disant que la bonne politique est celle qui crée les bonnes finances.

L'organisation des finances, comme celle du pouvoir exécutif tout entier, est subordonnée à ces doctrines. L'homme d'État qui dirige le gouvernement est habituellement le Premier lord de la trésorerie : il a spécialement, devant le pays et le Souverain, le devoir de maintenir la recette au-dessus de la dépense. Il juge à ce point de vue toutes les questions qui se présentent; il pèse à la fois sur ses collègues et sur les promoteurs des entreprises utiles, en offrant en regard du bien qu'on désire la perspective certaine d'un accroissement d'impôt. Il est secondé par un ministre, le chancelier de l'Échiquier, exempt comme lui du soin de détails absorbants. Celui-ci peut consacrer tout son temps à dresser un budget en équilibre, conformément aux instructions de son chef et aux données fournies par les commissaires de la trésorerie (§ 60). En cas de difficulté, il soumet au Premier lord les besoins des services consommateurs; mais, en même temps, il fait appel à son autorité pour plier ces derniers aux nécessités de la politique financière. Ces deux ministres sont aidés par trois lords commissaires, et par deux autres hauts fonctionnaires jouissant d'une grande autorité personnelle, et, comme les cinq précédents, membres du Parlement. Les recettes sont assurées par cette haute surveillance; quant aux dépenses, elles sont contrôlées par le seul procédé efficace qu'on puisse employer en cette difficile matière, par l'ordonnancement de toutes les sommes à payer au compte des services publics.

Cette énergique concentration d'autorité et ces prin-

cipes salutaires, appliqués sans relâche depuis 35 ans, n'ont pas toujours réussi, dans une ère de paix sociale, à maintenir en Angleterre l'équilibre des recettes et des dépenses : on s'explique donc que cet équilibre ait été souvent renversé chez nous, sous l'influence de pratiques et de principes opposés.

Beaucoup de Français se persuadent encore que la puissance d'une nation se mesure au bruit qu'elle fait dans le monde. Ils aiment à dominer les autres peuples pour les rendre heureux; et ils croient par là se concilier leur admiration ou leur reconnaissance. Ils ont été souvent dociles à l'excès ou rebelles, selon que leurs gouvernements flattaient ou réprimaient ce sentiment. Les Français exigent également que l'État pourvoie aux travaux publics, à l'embellissement des villes, au progrès des industries agricoles, manufacturières et commerciales, à la propagation de l'enseignement, à l'encouragement des arts, et à une multitude de services qui, en Angleterre, sont à la charge des familles, des associations privées et des gouvernements locaux. Il est donc naturel que l'État, sortant ainsi de son domaine, emprunte sans cesse, chez nous, dans le temps où la dette anglaise se réduit, au contraire, par l'excédant des recettes. Le vice de nos finances ne provient point des abus qui ont régné à d'autres époques. Il dérive surtout de l'idée fausse qui fait absorber par des services utiles mais étrangers à l'État, des ressources qui devraient être réservées pour les services essentiels, et par exemple pour la défense du territoire national.

Notre pratique en matière de finances n'est pas meilleure que nos principes. Depuis longtemps aucun homme d'État n'a réellement eu, ni devant le Souverain ni devant le public, la responsabilité du budget français : l'équilibre en a toujours été détruit, en fait, par le droit acquis à chaque ministre de dresser le budget et d'ordonnancer les dépenses de son administration. Ce dé-

tail montre combien on se trompe en appelant centralisation le vice principal de notre système de gouvernement. Il est manifeste que les services financiers de la France souffrent, non de la concentration mais de l'éparpillement des attributions. Au reste, le mal ne résulte pas seulement des causes que je viens d'indiquer : il a été souvent aggravé par les efforts qu'on a faits pour y porter remède. Au lieu de soumettre les dépenses du budget au contrôle préalable de hautes autorités, on s'est borné à établir un mécanisme compliqué qui garantit la parfaite régularité de faits accomplis dans un régime vicieux.

J'ai souvent cherché, avec le concours d'hommes éminents appartenant à nos administrations financières, le plan de réforme à adopter ; et je n'ai jamais aperçu de solutions meilleures que celles des Anglais. L'étude du passé nous ramènerait aussi à la même conclusion. Sans doute notre ancien système financier a offert une multitude d'abus que la Révolution et l'Empire ont heureusement corrigés ; mais il a réussi parfois à en conjurer l'effet en attribuant au Contrôleur général des finances une autorité réelle sur l'ensemble des services publics. Le passé et le présent semblent donc indiquer que notre haute hiérarchie financière devrait comprendre trois autorités principales : un haut fonctionnaire, analogue à notre ancien Contrôleur général, réglant la marche des services publics, d'après l'impulsion des pouvoirs souverains, et selon les ressources du pays ; un secrétaire d'État dressant le budget ; un conseil supérieur de trésorerie veillant, sous la direction des autorités précédentes, à la rentrée des recettes et à l'ordonnancement des dépenses.

De hauts dignitaires appartenant aux grands corps politiques ou administratifs, à la magistrature et à l'armée, seconderaient, dans leurs diverses spécialités, l'ac-

tion des ministres secrétaires d'État. Établis dans la capitale et dans les chefs-lieux de province, ils aideraient le Souverain à rapprocher les hommes et à donner ainsi plus de force au lien national; ils interviendraient, dans le choix du personnel appelé à diriger les divers services, en laissant aux agents responsables le choix des subalternes; ils stimuleraient par leur patronage les corporations privées ayant pour but l'encouragement des sciences, des lettres et des arts libéraux, le perfectionnement des arts usuels, le progrès de l'enseignement, la réforme des mœurs et des institutions; enfin, ils seconderaient les gouverneurs de province dans l'œuvre politique tendant à apaiser les discordes et à propager la tolérance.

Des agents surveillés par les gouverneurs de province continueraient à transmettre dans chaque localité l'action des ministres et des hauts dignitaires. Quelques services, notamment ceux de la perception des impôts indirects, conserveraient une hiérarchie compliquée. D'autres, au contraire, se simplifieraient avec le temps; et, en ce qui concerne la perception des impôts directs, les agents de la commune urbaine, du canton, du département et de la province pourraient remplacer ceux de l'État, à mesure que s'affermiraient la paix publique et les mœurs du gouvernement local.

A côté des administrations publiques méthodiquement organisées, sous la direction des hauts fonctionnaires et du Conseil privé (§ 60), le gouvernement central de l'Angleterre crée avec fruit une multitude de services temporaires, gratuits ou rétribués. Ces services ont le même but que les corporations privées qui se dévouent à la réforme sociale; mais ils tirent de leur caractère public une autorité plus grande.

Les institutions de ce genre ne sont pas chez nous

sans précédents : elles se trouvent en germe dans beaucoup de commissions consultatives (§ 53) instituées auprès de nos ministères. Il y aurait avantage à les multiplier en les assimilant plus complètement aux comités anglais, c'est-à-dire en leur donnant une fonction active avec l'obligation de rendre compte, dans un rapport annuel, des résultats obtenus. En effet, l'action et la responsabilité ont presque toujours, même dans la sphère la plus modeste, plus de fécondité qu'une vaste conception de réforme aboutissant seulement à un avis. Ces comités relèvent, par de hauts patronages, des œuvres spéciales de réforme d'autant plus fécondes qu'elles sont encadrées moins formellement dans l'administration publique. Ils se prêtent à beaucoup de tentatives qui, sous cette forme, engagent peu la responsabilité des pouvoirs publics. Enfin, ils permettent d'attacher à l'État des hommes éminents qui, en dehors de la hiérarchie administrative, ont dévoué leur vie à une idée utile et sont, mieux que personne, en mesure de la mettre en pratique. Le gouvernement peut laisser aux hommes chargés de ces services spéciaux une grande liberté d'action ; il peut aisément suivre leurs travaux, et s'informer du moment précis où, leur œuvre étant accomplie, l'institution peut être supprimée.

Parmi les services de ce genre qui pourraient être successivement développés ou créés, dans l'ère de réforme où nous entrons, je citerai en première ligne ceux qui auraient pour objet : l'organisation de la noblesse (§ 48), des ordres de chevalerie et de hautes récompenses publiques ; l'amélioration de la propriété du sol dans ses rapports avec l'aliénation des biens communaux, le rachat ou l'échange des parcelles enclavées, et la création de petits domaines agglomérés (§ 34) ; l'aliénation ou le meilleur emploi des biens en mainmorte qui ne répondent plus à l'esprit de leur institution ; l'organisation d'une bonne police rurale (§ 57) ; l'amélioration du ré-

gime des forêts et des eaux (§ 35); la transition du régime ecclésiastique actuel au régime d'indépendance mutuelle des Églises et de l'État (§ 15); la transition du régime actuel d'enseignement au régime des universités libres, et les encouragements à conserver provisoirement, après cette réforme, aux diverses branches qui se trouvent aujourd'hui subventionnées ou exploitées par l'État (§ 47); l'évaluation des compensations¹ dues aux personnes qui seraient atteintes par les divers détails de la réforme sociale (§ 60); les encouragements à donner aux usages ayant pour effet évident de conjurer la pauvreté, de rendre permanents les rapports entre les patrons et les ouvriers, d'acheminer ces derniers vers la propriété de l'habitation, de relever dans les classes inférieures la condition des femmes, et surtout de soustraire les mères de famille au travail manufacturier accompli hors du foyer domestique (§ 50).

Ces services accessoires du gouvernement central offrent par leur élasticité même de précieuses garanties; car ils peuvent toujours être subordonnés, dans leur organisation ou leurs développements, aux résultats constatés en suivant cette voie. Le gouvernement central ménagerait les ressources du trésor, et s'aiderait surtout d'un judicieux système de récompenses honorifiques (§ 60). Appliquant, sur une plus grande échelle, le plan tracé pour les gouverneurs de provinces, il rattacherait à la Réforme sociale beaucoup d'aptitudes et de dévouements qui restent aujourd'hui sans emploi.

1. Je ne saurais trop signaler les avantages qu'offre, en cette matière comme en toute autre, l'observation des règles de l'équité. Les Anglais pensent qu'il est, non-seulement injuste, mais contraire à l'intérêt général de fonder les réformes sur la violation des droits acquis. Ils croient faire un acte judicieux en supprimant un emploi public inutile, tout en conservant au fonctionnaire dépossédé la totalité de son salaire.

CONCLUSION

LES CONDITIONS DE LA RÉFORME

§ 68

LA RÉFORME NE SE PRODUIRA QUE PAR L'ACTION SIMULTANÉE
DE LA LOI ET DES MŒURS¹.

Les pouvoirs publics se sont presque toujours employés, pendant le dernier siècle de l'ancien régime, à ruiner la constitution sociale de notre pays.

La Révolution, conséquence fatale de ce désordre, a parfois remédié au mal; mais souvent aussi elle l'a aggravé.

Le gouvernement actuel est le seul qui, depuis la Révolution, ait déclaré la constitution perfectible. Tous les autres ont paru se complaire en l'excellence de l'ordre de choses qu'ils avaient établi; tous nous ont laissé envahir par deux maux qui détruisent à la longue les

1. Je ne puis, dans une matière aussi complexe, faire entrer en six pages l'expression complète de ma pensée. Je prie le lecteur que choquerait une des formules de cette conclusion, de ne la point condamner définitivement sans se reporter, à l'aide de la Table des matières ou de l'Index (t. I^{er}, p. ix et xvi), aux développements donnés dans le corps de l'ouvrage.

nationalités les plus énergiques : l'antagonisme des citoyens et l'instabilité du pouvoir.

Cependant la réforme est plus facile qu'on ne pourrait le croire à la vue de cette longue suite d'épreuves : le plan en est tracé par l'exemple des peuples qui, depuis deux siècles, se préservent des maux dont nous souffrons. Elle ne sortira pas d'une simple conception gouvernementale : elle ne s'accomplira que par le concours des pouvoirs publics et des particuliers, ou, en d'autres termes, par l'action simultanée de la loi et des mœurs.

L'intervention préalable de la loi est nécessaire pour introduire graduellement, dans nos institutions, les réformes dont je vais d'abord présenter l'énumération sommaire.

La liberté de tous les cultes et la distinction précise entre les attributions des Églises et celles de l'État.

La liberté des donations et des testaments ; la faculté d'établir des substitutions à deux degrés ; un régime ab intestat tendant, sans aucune préoccupation politique, à constituer fermement les familles de toute condition ; un emploi plus réservé de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Un régime réprimant la séduction et rendant les hommes responsables envers les filles, du dommage qu'ils ont causé.

L'établissement d'une institution analogue à celle qu'on nomme en Angleterre *Enclosure, copyhold and tithe commissioners*, ayant pour mission de rendre la propriété plus libre et plus individuelle ; d'aliéner les biens en mainmorte, dont la conservation ne se lie plus à un intérêt public ; d'aliéner les biens dits communaux ; de provoquer le rachat des petites enclaves ; de favoriser l'achat ou l'échange des parcelles enchevêtrées ; d'encourager la création des petits domaines agglomérés ; et,

en général, d'écarter les obstacles qui restreignent la force productive de la propriété rurale.

Une organisation de la propriété forestière, attribuant provisoirement à l'État, ou mieux encore aux provinces, les futaies et les montagnes boisées; puis les faisant passer aux mains des particuliers, à mesure que les familles se montreraient capables de conserver ce genre de propriété.

Une organisation de la propriété minérale autorisant : d'une part, les propriétaires du sol à exploiter librement tous les gîtes qui y sont contenus, selon le droit que leur confère l'article 552 du Code civil; de l'autre, l'État à concéder, en cas d'utilité publique, dans les conditions de la loi du 21 avril 1810, et moyennant une juste indemnité payée par le concessionnaire, les gîtes de houille, de plomb, de cuivre, d'étain, d'antimoine et d'argent.

Un régime du travail, repoussant fermement les monopoles, les privilèges et en général toutes les restrictions à la liberté non réclamées par l'intérêt public.

Un régime d'enseignement, conférant aux particuliers et aux corporations libres les attributions que l'État exerce maintenant mal à propos.

Un régime de liberté, autorisant l'émission de la pensée : d'abord pour la réforme des institutions privées; puis, pour la réforme des institutions publiques, à mesure que le respect de la coutume se rétablirait dans les esprits. Des mesures assurant d'ailleurs les garanties réclamées : par tous les partis en ce qui concerne les publications qu'un honnête homme ne peut avouer; par l'autorité en ce qui concerne la violation de la paix publique.

Un régime communal : donnant plus d'indépendance aux communes urbaines, et rattachant au canton les attributions utiles des communes rurales actuelles; laissant aux familles la liberté et l'initiative compatibles avec

un ordre social régulier; supprimant les entraves et les charges inutilement imposées aux habitants des campagnes; organisant dans les villes désignées par la loi une police et une justice locales; fondant exclusivement sur l'impôt direct, le système financier des villes, et supprimant le système actuel des Octrois; autorisant la majorité des contribuables à pourvoir librement à certains services communs; réservant toutefois, en ce qui touche la quotité de l'impôt local, les droits de l'État et des minorités.

Une organisation de la police locale et de la salubrité : permettant aux agglomérations rurales ou urbaines non constituées en communes de pourvoir, selon les convenances de la majorité des contribuables, à certains intérêts communs; conservant, sous les autres rapports, la liberté rendue aux familles rurales.

Un gouvernement local : centralisant dans le canton et dans le département la police, les juridictions inférieures et tous les autres services nécessaires aux districts ruraux; groupant dans la province l'ensemble des services communs aux districts ruraux et aux communes urbaines; établissant, notamment, pour les affaires civiles et criminelles, les tribunaux supérieurs dans le régime des assises locales périodiques, avec le concours du jury et sans intervention d'un ministère public permanent.

Un gouvernement central : maintenant l'organisation actuelle des pouvoirs souverains; réduisant graduellement à six le nombre des secrétaires d'État, à mesure que s'accompliraient les réformes précédentes; affermissant l'unité d'action et l'initiative de l'État par une énergique concentration du service financier; conjurant les abus d'autorité et les vices de la bureaucratie, par la responsabilité des fonctionnaires devant les tribunaux de droit commun; procédant aux réformes, comme le fait avec tant de succès le gouvernement anglais, à l'aide de commissions temporaires, directe-

ment responsables devant le Souverain et son Conseil.

Les citoyens agissant à titre privé et les fonctionnaires exerçant l'autorité publique doivent, en s'aidant de la loi et de la coutume, introduire dans la constitution sociale, autant que les mœurs le permettent, les réformes énumérées ci-après.

Substituer la foi au scepticisme et respecter en toute occasion les croyances d'autrui.

Transmettre intégralement à un héritier-associé, digne de cette situation, l'industrie ou la profession de la famille avec l'habitation et les biens qui s'y rattachent ; assurer par toutes les combinaisons de l'épargne, selon l'état de la famille, un trousseau aux filles et des moyens de travail aux garçons qui ne restent point attachés au foyer paternel. Refuser la possession en mainmorte aux corporations qui ne pourvoient pas à un intérêt public évident.

Faire concourir toutes les forces sociales, et en première ligne l'épargne individuelle et le patronage, à rendre chaque famille propriétaire de son habitation.

Condamner par la force de l'opinion, chez les hommes, la propension qui subordonne les mariages à des calculs d'intérêt. Encourager par la considération publique les mariages féconds ; et récompenser, par des distinctions et des honneurs, les pères qui ont formé des hommes éminents. Exempter la mère de famille de tout travail exécuté hors du foyer domestique. Propager en toute occasion le respect dû au caractère de la femme. Assurer une juste prépondérance dans les rapports sociaux à l'autorité paternelle et à la vieillesse. Faire de la famille le foyer de l'éducation, exclusivement pour les filles, et autant que possible pour les garçons. Organiser, dans la famille, l'apprentissage de la profession, et le compléter par des voyages d'étude. Résumer ces sentiments et ces habitudes dans la plus parfaite unité sociale de la civilisation européenne, la famille-souche.

Multiplier les petits propriétaires ruraux, à domaines agglomérés. Intéresser les grands propriétaires ruraux à résider en permanence sur leurs domaines. Lier intimement l'armée et la magistrature à la propriété rurale.

Restreindre les communautés et les corporations aux entreprises que l'activité individuelle peut difficilement aborder. Encourager les corporations libres vouées au progrès matériel, intellectuel et moral de toutes les classes de la société. Organiser les établissements particuliers d'enseignement, et notamment les universités libres ayant pour objet l'enseignement supérieur des sciences, des lettres et des arts. Organiser, selon les principes indiqués (§ 47), pour toutes les conditions et pour tous les âges, la propagation des connaissances humaines en restreignant, dans la même proportion, les exercices scolaires proprement dits; faire de cette propagation un devoir essentiel des classes dirigeantes.

Conjurer le paupérisme, par le patronage qui initie les classes ouvrières à la prévoyance. Encourager, par la considération publique et par des récompenses honorifiques, la permanence des engagements entre les patrons et les ouvriers. Fonder, sur la libre concurrence et sur la paix, les rapports des familles et des nations. Réprimer sévèrement les commerces scandaleux qui tendent à s'établir entre les Européens et les peuples inférieurs; contracter avec ces derniers d'honnêtes alliances, pour coloniser les régions équatoriales et, en général, pour assurer des établissements aux essais des familles-souches de la civilisation européenne.

Pratiquer la tolérance, dans la vie publique comme dans la vie privée; substituer, à la bureaucratie, l'initiative des citoyens et la personnalité des fonctionnaires; attribuer peu à peu aux propriétaires ruraux, à mesure qu'ils s'en rendront dignes par la résidence permanente, les fonctions judiciaires, les principales fonctions administratives et les contrôles du gouvernement local. Pro-

céder à tous les détails de la réforme sociale par des enquêtes méthodiques, ayant pour objet de comparer les constitutions sociales de la France et des pays étrangers.

En procédant à l'exécution de ce plan de réforme, gardons-nous d'attacher trop d'importance à la possession d'une bonne méthode, ou à la connaissance des vrais principes ; car la méthode et les principes restent stériles quand la vertu ne se dévoue pas à les appliquer. Soyons assez modestes pour prévoir que nous pouvons échouer, comme l'ont fait nos pères, en retombant dans l'erreur ou dans la corruption : sachons, en conséquence, éviter à la fois l'excès de confiance et le découragement.

Si les passions et les vices qu'un mauvais gouvernement a développés, pendant la seconde moitié du xvii^e siècle, continuent à peser sur la fin du xix^e ; si l'antagonisme et l'instabilité, qui en sont les manifestations habituelles doivent, encore priver notre génération des bienfaits de la réforme, efforçons-nous du moins de préparer un meilleur avenir à nos descendants.

Amassons patiemment, en attendant qu'il soit permis d'en faire emploi, les matériaux qui ont le plus manqué à l'œuvre de reconstruction commencée en 1789. Profitions de la faible dose d'autorité que la constitution sociale nous laisse, comme chefs de famille, pour former des hommes et des citoyens ; pour restaurer, chez les générations nouvelles, les vertus que de mauvais gouvernements ont affaiblies, mais que conservent encore les bons pères de famille, de tous les partis.

Pour atteindre ce but, comptons sur l'exemple plus que sur les préceptes ou la contrainte. Propageons le sentiment de l'honneur, par la pratique du devoir ; l'esprit d'indépendance, par la tempérance et le travail ; l'harmonie sociale, par l'amour du prochain et la tolérance !

DOCUMENTS ANNEXÉS



DOCUMENTS ANNEXÉS

DOCUMENT A

SUR L'OUVRAGE INTITULÉ : *Les Ouvriers européens* ¹.

L'auteur y décrit dans les moindres détails la condition de trente-six familles d'ouvriers. Il insiste sur les rapports qui unissent chacune d'elles aux classes supérieures de la société ; et il déduit de ces faits les caractères distinctifs des principales constitutions sociales de l'Europe.

L'ouvrage comprend trois parties. Une Introduction avec un exposé de la méthode d'observation propre à l'auteur. Un Appendice résumant les principales conclusions. Un Atlas comprenant les 36 monographies suivantes, qui sont l'objet de la plupart des renvois faits aux *Ouvriers européens* dans le cours de ce livre : ces renvois désignent les pages ; et le tableau suivant indique les monographies auxquelles ces pages se rapportent.

RÉGIONS DE L'ORIENT ET DU NORD.

I. Bachkirs, demi-nomades de l'Oural (Russie orientale).....	49 à 57
II. Paysans à corvées d'Orembourg (Russie méridionale).....	58—68
III. Paysans à l'Abrok de l'Oka (Russie centrale)....	69—77
IV. Forgeron de l'Oural (Russie septentrionale).....	78—83

1. *Les Ouvriers européens*, Études sur les travaux, la vie domestique et la condition morale des populations ouvrières de l'Europe, précédées d'un exposé de la méthode d'observation, par M. F. Le Play. — Paris, 1855 ; 1 vol. in-folio (édition épuisée).

V.	Charpentier de l'Oural (Sibérie occidentale)....	86—91
VI.	Forgeron de Danemora (Suède septentrionale)..	92—97
VII.	Fondeur du Buskerud (Norvège méridionale)..	98—103
VIII.	Forgeron de Samakowa (Turquie).....	104—109
IX.	Paysans à corvées de la Theiss (Hongrie centrale).	110—115
X.	Fondeurs slovaques de Schemnitz (Hongrie occidentale).....	116—120
XI.	Menuisier de Vienne (Autriche).....	121—128
XII.	Charbonnier des Alpes de la Carinthie (Empire autrichien).....	129—133
XIII.	Mineur de la Carniole (Empire autrichien).....	134—139
XIV.	Mineur du Haut-Hartz (Hanovre).....	140—145

RÉGIONS DE L'OCCIDENT ET DU MIDI.

XV.	Fondeur de l'Hundsruke (Prusse rhénane).....	146—151
XVI.	Armurier de Solingen (Prusse rhénane).....	152—157
XVII.	Tisserand du Rhin (Prusse rhénane).....	158—163
XVIII.	Horloger (premier type) de Genève (Suisse)....	164—169
XIX.	Horloger (deuxième type) de Genève (Suisse)....	170—175
XX.	Paysan métayer de la Vieille-Castille (Espagne).	176—181
XXI.	Mineur émigrant de la Galice (Espagne).....	182—187
XXII.	Coutelier de Londres (Middlesex, Angleterre)...	188—193
XXIII.	Coutelier de Sheffield (Yorkshire, Angleterre)...	194—199
XXIV.	Menuisier de Sheffield (Yorkshire, Angleterre)...	200—205
XXV.	Fondeur du Derbyshire (Angleterre).....	206—211
XXVI.	Brassier de l'Armagnac (Gers, France).....	212—217
XXVII.	Manœuvre - agriculteur du Morvan (Nièvre, France).....	218—223
XXVIII.	Manœuvre - agriculteur du Maine (Sarthe, France).....	224—229
XXIX.	Pen-ty de la Basse-Bretagne (Finistère, France).	230—235
XXX.	Moissonneur émigrant du Soissonnais (Aisne, France).....	236—241
XXXI.	Fondeur du Nivernais (Nièvre, France).....	242—247
XXXII.	Mineur de l'Auvergne (Puy-de-Dôme, France)...	248—253
XXXIII.	Tisserand de Mamers (Sarthe, France).....	254—259
XXXIV.	Maréchal-ferrant du Maine (Sarthe, France)....	260—265
XXXV.	Blanchisseur de la banlieue de Paris (Seine, France).....	266—271
XXXVI.	Chiffonnier de Paris (Seine, France).....	272—277

L'ouvrage, soumis au jugement de l'Académie des sciences de Paris, a été apprécié par une commission composée de MM. Bienaimé, Boussingault, Ch. Dupin, de Gasparin et Mathieu. Le savant rapporteur, M. Ch. Dupin, a signalé le plan suivi par l'auteur comme un modèle de méthode, et il a exprimé le vœu que des obser-

ventions conçues dans le même esprit fussent étendues à toutes les contrées. Le rapporteur a proposé, au nom de la commission, d'accorder à l'auteur le prix de statistique fondé par M. de Monthyon ; et il a terminé son travail par les réflexions suivantes :

« Les développements dans lesquels nous avons cru
» devoir entrer montrent le cas que nous faisons de
» l'ouvrage dont nous rendons compte à l'Académie. Ce
» travail est nouveau par son point de vue, par son en-
» semble, par son esprit mathématique à l'égard des
» faits constatés ; par l'esprit de modération avec lequel
» les idées propres à l'auteur sont présentées, soit à titre
» d'explications, soit à titre de conséquences. »

Le prix de statistique a été décerné à l'auteur dans la séance publique de l'Académie des sciences du 28 janvier 1856.

DOCUMENT B

SUR LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE SOCIALE ET LE RECUEIL PÉRIODIQUE
INTITULÉ : *Les Ouvriers des Deux-Mondes*.

La société s'est constituée, en dehors de tout système social et politique, pour remplir le vœu qu'a exprimé l'Académie des sciences de Paris, en approuvant le Rapport sur l'ouvrage intitulé : *Les Ouvriers européens* (A). Elle applique à l'étude comparée des diverses constitutions sociales, la méthode d'observation exposée dans cet ouvrage. Elle publie le résultat des recherches qu'elle encourage par des prix, dans un recueil ayant pour titre : *Les Ouvriers des Deux-Mondes*.

La première pensée de cette institution a été émise dans une réunion de savants, d'agriculteurs et de manufacturiers appelés à Paris par l'Exposition universelle de 1855. La société a rédigé ses statuts le 11 avril 1856 ; elle s'est définitivement constituée le 27 novembre

suivant; elle a exposé, dans une notice spéciale, datée du 1^{er} janvier 1857, le but qu'elle poursuit et les moyens d'action qu'elle emploie; enfin elle a publié en 1858 le tome I^{er}, et en 1863 le tome IV des *Ouvriers des Deux-Mondes*.

Ces quatre volumes, auxquels l'auteur du présent ouvrage fait de fréquents renvois, comprennent les monographies indiquées ci-après :

TOME PREMIER.

N ^o 1.	Charpentier de Paris (Seine, France); par MM. F. Le Play et A. Focillon.....	27—68
2.	Manœuvre-agriculteur de la Champagne (Marne, France); par M. E. Delbet.....	69—106
3.	Paysans en communauté du Lavedan (Hautes-Pyrénées, France); par M. F. Le Play.....	107—160
4.	Paysans du Labourd (Basses-Pyrénées, France); par MM. A. de Saint-Léger et E. Delbet.....	161—220
5.	Métayers de la banlieue de Florence (Toscane); par M. U. Peruzzi.....	221—262
6.	Nourrisseur de vaches de la banlieue de Londres (Surrey, Angleterre); par M. E. Avasse.....	263—298
7.	Tisseur en châles de Paris (Seine, France); par MM. F. Hébert et E. Delbet.....	299—373
8.	Manœuvre-agriculteur du comté de Nottingham (Angleterre); par M. J. Devey.....	373—402
9.	Pêcheur-côtier, maître de barque, de Saint-Sébastien (Guipuzcoa, Espagne); par MM. A. de Saint-Léger et E. Delbet.....	403—444

TOME SECOND.

N ^o 10.	Ferblantier, Couvreur et Vitrier d'Aix-les-Bains (Savoie, France); par M. F. Le Play.....	9—62
11.	Carrier de la banlieue de Paris (Seine, France); par MM. E. Avasse et A. Focillon.....	63—101
12.	Menuisier-charpentier (Nedjar) de Tanger (Maroc); par M. N. Cotte.....	105—144
13.	Tailleur d'habits de Paris (Seine, France); par M. A. Focillon.....	145—192
14.	Compositeur typographe de Bruxelles (Brabant, Belgique); par M. J. Dauby.....	193—232
15.	Décapeur d'outils en acier d'Hérimencourt (Doubs, France); par M. Ch. Robert.....	233—284

- | | | |
|-----|---|---------|
| 16. | Monteur d'outils en acier d'Hérimoncourt (Doubs, France); par M. Ch. Robert..... | 285—320 |
| 17. | Porteur d'eau de Paris (Seine, France); par M. E. Avelle..... | 321—362 |
| 18. | Paysans en communauté et en polygamie de Bousrah (Syrie, Empire ottoman); par M. E. Delbet..... | 363—446 |
| 19. | Débardneur et piocheur de craie de la banlieue de Paris (Seine-et-Oise, France); par M. Châte.... | 447—488 |

TOME TROISIÈME.

- | | | |
|--------|--|---------|
| N° 20. | Brodenses des Vosges (Vosges, France); par M. Augustin Cochin..... | 25—66 |
| 21. | Paysan et savonnier de la Basse-Provence (Bouches-du-Rhône, France); par M. A. Focillon... | 67—144 |
| 22. | Mineur des placers du comté de Mariposa (Californie, États-Unis); par M. L. Simonin..... | 145—206 |
| 23. | Manœuvre-vigneron de l'Aunis (Charente-Inférieure, France); par M. P. A. Tonssaint..... | 207—246 |
| 24. | Lingère de Lille (Nord, France); par M. L. Auvray..... | 247—284 |
| 25. | Parfumeur de Tunis (régence de Tunis, Afrique); par MM. N. Cotte et Soliman El Haraïri..... | 285—326 |
| 26. | Instituteur primaire d'une commune rurale de la Normandie (Eure, France); par M. A. Roguès... | 327—372 |
| 27. | Manœuvre, à famille nombreuse, de Paris (Seine, France); par MM. Courteille et J. Gautier..... | 373—412 |
| 28. | Fondeur de plomb des Alpes Apuanes (Toscane, Italie); par M. F. Blanchard..... | 413—448 |

TOME QUATRIÈME.

- | | | |
|--------|--|---------|
| N° 29. | Paysan d'un village à banlieue morcelée, du Laonnais (Aisne, France); par M. Callais..... | 37—82 |
| 30. | Paysans en communauté du Ning-po-fou (province du Tché-kian, Chine); par M. L. Donnat..... | 83—158 |
| 31. | Mulâtre affranchi de l'île de la Réunion (Océan Indien); par M. L. Simonin..... | 159—194 |
| 32. | Manœuvre-vigneron de la Basse-Bourgogne (Yonne, France); par M. E. Avelle..... | 195—240 |
| 33. | Compositeur typographe de Paris (Seine, France); par M. A. F. Badier..... | 241—282 |
| 34. | Auvergnat, brocanteur en boutique à Paris (Seine, France); par M. F. Gautier..... | 283—330 |
| 35. | Mineur de la Maremma de Toscane (Toscane, Italie); par M. F. Blanchard..... | 331—362 |
| 36. | Tisserand des Vosges (Haut-Rhin, France); par M. L. Goguel..... | 363—404 |
| 37. | Pêcheur-côtier, maître de barques, de l'île de Marken (Hollande septentrionale, Pays-Bas); par MM. S. Coronel et F. Allan..... | 405—460 |

La société d'économie sociale, pour guider ses collaborateurs et imprimer une direction uniforme à leurs travaux, a publié un Document ayant pour titre : « *Instruction sur la méthode d'observation dite des *Mono-graphies de familles*, propre à l'ouvrage intitulé *Les ouvriers européens*. »*

DOCUMENT C

SUR LA DESTRUCTION DES PETITES PROPRIÉTÉS D'ORPHELINS-MINEURS, OPÉRÉE, EN FRANCE, PAR LE PARTAGE FORCÉ.

L'une des circonstances qui ont le plus contribué à m'ouvrir les yeux sur les vices de notre régime de succession est le contraste existant dans la situation faite, en France et dans les autres États européens, aux orphelins-mineurs des ouvriers propriétaires.

Dans le Nord et dans l'Orient, la succession d'un petit propriétaire laissant pour héritiers des enfants mineurs, n'est ordinairement grevée d'aucune charge. Les enquêtes que j'ai faites à ce sujet ne m'ont indiqué d'autres dépenses que les frais du modeste diner, où les parents se réunissent pour régler les intérêts et, autant que possible, pour assurer le bien-être des héritiers. Presque toujours l'assemblée de famille, quand les parents décédés n'y ont pas eux-mêmes pourvu, confie à un de ses membres, à un ami, à un patron, le soin d'administrer sans frais le bien paternel, jusqu'au moment où les enfants seront assez âgés pour en tirer parti.

En France, le législateur n'a pas pensé que les choses pussent se passer aussi simplement : il a posé en principe que les officiers publics offraient plus de garanties que la famille pour la conservation du bien des mineurs. Mais cette sollicitude, toujours funeste, a pour résultat, dans le cas des petites successions, de ruiner ceux auxquels elle s'applique.

Je me suis imposé l'obligation d'étudier avec un soin scrupuleux, et malgré les susceptibilités qu'une telle recherche met en éveil, cette conséquence déplorable de notre régime de succession. Les résultats auxquels je suis arrivé dans vingt enquêtes différentes sont tellement extraordinaires, tellement inattendus, qu'il semble d'abord impossible de comprendre comment, depuis la rédaction du Code de procédure (1806), un peuple civilisé a pu conserver un régime aussi contraire à la raison et à la justice!

Je crois devoir justifier cette assertion en présentant ci-après, avec tous ses détails, la monographie d'un de ces drames lamentables qui, chaque année, replongent dans l'indigence des milliers de familles auxquelles le travail et l'épargne de la génération précédente auraient assuré, dans un meilleur régime, un premier degré d'émancipation.

Le lecteur pourra juger combien ce désordre est contraire au principe qui impose aux classes dirigeantes le devoir d'acheminer, autant que possible, les classes inférieures vers la propriété de leur habitation (§ 25).

MONOGRAPHIE D'UNE SUCCESSION D'OUVRIER-PROPRIÉTAIRE.

Un journalier agriculteur est mort en 1839¹, à C^{...} (Nièvre), après quatre années de veuvage, laissant quatre enfants en bas âge. Il possédait, libres de toute dette et de toute hypothèque, un petit mobilier, une chaumière, un jardin potager et un petit champ, ayant ensemble une valeur de 900 francs. Cette propriété était le fruit de très-faibles épargnes prélevées, pendant 18 ans, sur le plus modique salaire, au milieu de dures épreuves et de sévères privations.

Cédant à l'impulsion donnée par les officiers publics,

1. La 1^{re} édition indiquait ici, par erreur, l'année 1844. Cette date, comme le rappelait d'ailleurs un autre passage de la monographie, se rapporte à la réception du Document.

et voulant aussi mettre à couvert sa responsabilité, le conseil de famille décida qu'il y avait lieu de vendre tous ces biens. La vente effectuée dans des circonstances défavorables a produit seulement 725 francs, savoir :

Mobilier.	225f	•	} 725f •
Immeubles.	500	•	

Les frais supportés par les héritiers, depuis la mort du père jusqu'à l'achèvement de la liquidation, se sont élevés à 694 fr. 63, savoir :

Frais de succession prélevés par le fisc et par les officiers ministériels, pour la vente des biens.	643f 78	} 694f, 63
Frais de maladie du père, 13f; frais d'inhumation, 21f; frais de deuil, 8f.....	42 00	
Droits de mutation.....	8 85	

Il n'est donc resté pour les héritiers mineurs qu'une somme de 30f, 37

Si certaines circonstances favorables ne s'étaient pas présentées, et si la succession avait été compliquée des divers incidents qui se produisent dans vingt-neuf affaires sur cent, le montant des frais aurait dépassé le produit de la vente. Il m'a été affirmé, toutefois, par des personnes fort expertes en ces matières que, lorsqu'une telle éventualité devient probable, les officiers ministériels trouvent le moyen de supprimer des formalités qui, au contraire, restent nécessaires tant que la succession peut en payer les frais.

Le tableau suivant présente le détail des frais qu'ont dû supporter, conformément au résumé donné ci-dessus, les quatre infortunés mineurs.

	SOMMES PERÇUES	
	par le fisc.	par les officiers ministériels, etc.
FRAIS RELATIFS AU MOBILIER.		
1 ^o <i>Apposition des scellés (à 15 kilomètres du chef-lieu de canton) :</i>		
3 vacations au juge de paix, à 2 ^f ,50.....		7 ^f ,50
3 vacations au greffier, à 4 ^f ,67..		5,04
Cire et bande.....		4,00
Timbre.....	0 ^f ,70	43 ^f ,54
Enregistrement du procès-verbal	2,20	
	2 ^f ,90	
2 ^o <i>Assemblée de famille :</i>		
4 vacation au juge de paix.....		2,50
4 vacation au greffier.....		4,67
Timbre (0 ^f ,70) et enregistrement	2,90	6,37
Expédition par le greffier : 6 rôles à 0 ^f ,40.....	3,75	
3 feuilles de papier timbré à 4 ^f ,25.....		6,65
		2,40
3 ^o <i>Somation au subrogé tuteur de se trouver présent à l'inventaire, aux jour et heure fixés par le notaire :</i>		
Original de la sommation, 4 ^f ,50 ;		
Copie, 0 ^f ,38		4,88
Indemnité de déplacement		6,00
Timbre et enregistrement.....	2,90	9,08
Copie de la délibération de famille en 6 rôles ; expédition par le greffier, 4 ^f ,20 ; timbre, 0 ^f ,35.....	0,35	
		4,20
4 ^o <i>Levée des scellés :</i>		
4 vacations au juge de paix....		10,00
4 vacations au greffier.....		7,50
Timbre de la minute du procès-verbal.....	0,70	47,50
Enregistrement.....	4,40	
	5,10	
A reporter.....	47,90	46,66

	SOMMES PERÇUES	
	par le fisc.	par les officiers ministériels, etc.
Reports.....	47 ^f ,90	46 ^f ,66
5 ^o <i>Inventaire :</i>		
4 vacations au notaire, y compris les frais de voyage.....		46 ^f ,00
Indemnité au même pour déplacement.....		6,66
4 vacation au même pour classement de pièces.....		4,00
Expédition de l'inventaire : 40 rôles à 1 ^f ,50.....		45,00
Voyage de l'huissier priseur....		6,00
2 vacations au même.....		8,00
Timbre de la minute.....	2 ^f ,10	
Enregistrement de 5 vacations, à 2 ^f ,20.....	41,00	
Timbre de l'expédition : 5 feuilles à 1 ^f ,25.....	6,25	
	49,35	
6 ^o <i>Taxe du gardien des scellés :</i>		
12 jours à 1 ^f ,50.....		18,00
12 jours à 0 ^f ,60.....		7,20
		25,20
7 ^o <i>Affiches annonçant la vente :</i>		
Rédaction de l'original.....		1,00
Copies.....		2,50
Timbre de 6 demi-feuilles.....	2,10	
Enregistrement.....	1,10	
	3,20	3,50
8 ^o <i>Procès-verbal d'apposition des affiches :</i>		
Rédaction de l'original.....		2,25
Voyages.....		40,00
Timbre.....	0,35	
Enregistrement.....	2,20	
	2,55	42,25
9 ^o <i>Insertion au journal d'annonces :</i>		
Somme payée à l'imprimeur....		6,00
Enregistrement de la feuille....	1,10	
A reporter.....	44 ^f ,10	149 ^f ,27

	SOMMES PERÇUES	
	par le fisc.	par les officiers ministériels, etc.
Reports.....	44 ^f ,10	449 ^f ,27
10 ^e <i>Déclaration de la vente au bureau de l'enregistrement :</i>		
Timbre.....	0,35	
11 ^e <i>Procès-verbal de vente :</i>		
2 vacations à la vente.....		8 ^f ,00
Voyages, aller et retour.....		6,00
Timbre de la minute du pr.-verb. 1 ^f ,40	42,05	48,00
Enregistrement..... 4,40		
Expédition du pr.-verb. de vente à l'huissier, 40 rôles.....		
Timbre, 5 feuilles à 4 ^f ,25..... 6,25		
12 ^e <i>État des frais et taxes :</i>		
4 vacation à l'huissier pour requérir la taxe.....		4,50
Totaux relatifs au mobilier vendu	56 ^f ,50	468 ^f ,77
	225 ^f ,27	
FRAIS RELATIFS A L'IMMEUBLE.		
13 ^e <i>Convocation de l'assemblée de famille pour autoriser la vente :</i>		
Rédaction de l'original.....		4,50
6 copies.....		2,25
Frais de transport.....		10,00
Timbre, 7 feuilles..... 2,45	4,65	43,75
Enregistrement..... 2,20		
14 ^e <i>Délibération devant le juge de paix</i>		
4 vacation au juge de paix.....		2,50
4 vacation au greffier.....		4,83
Timbre de la minute..... 0,70	7,90	7,53
Enregistrement..... 2,20		
Expédition par le greffier, 8 rôles à 0 ^f ,40.....		
Timbre de l'expédition, 4 feuilles à 4 ^f ,25..... 5,00		
A reporter.....	42 ^f ,55	21 ^f ,28

	SOMMES PERÇUES	
	par le fisc.	par les officiers minis- tériels, etc.
Reportis.....	42 ^f ,55	24 ^f ,28
15 ^e Requête pour l'homologation de la vente :		
Droit de requête à l'avoué.....		5 ,50
Timbre.....	0 ^f ,70 }	
Enregistrement.....	2 ,20 } 2 ,90	
16 ^e Jugement d'homologation et no- mination d'expert :		
Appel de cause à l'huissier.....		0 ,25 }
4 vacation à l'avoué.....		4 ,00 }
Timbre et enregistrement de la minute.....	6 ,60 }	
Expédition du jugement, 40 rôles, au greffier.....		7 ,25
Timbre.....	6 ,25 }	
Enregistrement.....	9 ,40 } 24 ,95	3 ,00 }
17 ^e Requête et ordonnance pour faire prêter serment à l'expert :		
Droit de requête à l'avoué.....		4 ,50
Timbre.....	0 ,35 }	
Enregistrement.....	3 ,30 } 3 ,65	
18 ^e Sommation à l'expert :		
Copie de pièces.....		4 ,75 }
Original de la sommation 4 ^f ,50; Copie 0 ^f ,38		4 ,88 }
Voyage de l'huissier.....		6 ,00 }
Timbre.....	4 ,05 }	
Enregistrement.....	2 ,20 } 3 ,25	
19 ^e Procès-verbal de prestation de serment par l'expert :		
4 vacation à l'avoué.....		2 ,45
Timbre et enregistrement.....	5 ,40	
A reporter.....	49 ^f ,40	47 ^f ,61

	SOMMES PERÇUES			
	par le fisc.	par les officiers ministériels, etc.		
Reports.....	49 ^f ,40	47 ^f ,64		
20 ^e Expertise et estimation de l'immeuble :				
Voyages pour prêter serment, 3 vacations à 6 ^f		48 ^f ,00		
Expertise proprement dite, 4 vacation.....		6,00		
Rédaction du rapport, 2 vacations.....		42,00		
Dépôt du rapport au greffe, 3 vacations.....		48,00		
Timbre et enregistrement du rapport.....	3 ^f ,60	57,00		
Dépôt au greffe : timbre et enregistrement.....	5,40			
Expédition du rapport, par le greffier, 40 rôles.....	24,05		3,00	
Timbre de l'expédition, 5 feuilles à 4 ^f ,25.....				6,25
Enregistrement.....				9,40
21 ^e Requête pour l'homologation du rapport, l'ordonnance de vente et l'ordonnance de soit communiqué :				
Droit de requête à l'avoué.....		5,50		
Timbre.....	0,70	4,00		
Enregistrement.....	3,30			
22 ^e Jugement d'homologation :				
4 vacation à l'avoué.....		4,00		
Appel de cause à l'huissier.....		0,25		
Timbre et enregistrement de la minute.....	6,60	7,25		
Expédition par le greffier, 40 rôles.....	24,85		3,00	
Timbre, 5 feuilles à 4 ^f ,25.....				6,25
Enregistrement.....	9,00			
A reporter.....	99 ^f ,30	417 ^f ,36		

	SOMMES PERÇUES			
	par le fisc.	par les officiers minis- tériels, etc.		
Reports.....	99 ^f ,30	417 ^f ,36		
23° <i>Cahier des charges pour la vente :</i>				
46 rôles à 4 ^f ,50.....		24 ^f ,00		
Timbre.....	5 ^f ,60	} 26 ,45		
Enregistrement.....	2 ,20			
Dépôt au greffe par l'avoué: 4 va- cation.....	} 12 ,90		} 2 ,45	
Timbre et enregistrement de l'acte de dépôt.....				5 ,10
24° <i>Confection des affiches annon- çant la vente :</i>				
Rédaction de l'original.....	0 ,35	4 ,50		
Timbre.....	2 ,20	} 34 ,50		
Enregistrement.....	} 9 ,55		} 30 ,00	
Impression à 20 exemplaires....				7 ,00
Timbre des affiches imprimées..				
25° <i>Publication du cahier des char- ges à l'audience :</i>				
Vacation à l'avoué.....		2 ,45		
Appel de cause à l'huissier...		0 ,25		
Timbre et enregistrement de la minute.....	5 ,10	2 ,70		
26° <i>1^{re} Insertion au journal :</i>				
Rédaction de l'extrait.....		1 ,50		
Frais d'insertion dans le journal.		10 ,00		
Légalisation de la signature de l'imprimeur : 4 vacation.....		1 ,50		
Enregistrement de la feuille jointe à la procédure.....	4 ,40	} 13 ,00		
27° <i>1^{re} apposition d'affiches :</i>				
Rédaction du procès-verbal d'ap- position.....		3 ,00		
Frais de transport.....		10 ,00		
Timbre.....	0 ,35	} 14 ,50		
Enregistrement.....	2 ,20			
Visa de l'original.....				
		4 ,50		
A reporter.....	430 ^f ,50	208 ^f ,54		

	SOMMES PERÇUES	
	par le fisc.	par les officiers ministériels, etc.
Reports.....	430 ^f ,50	208 ^f ,51
28 ^e 2 ^e apposition d'affiches :		
Mêmes frais que pour la 1 ^{re}	2 ,55	44 ,50
29 ^e 3 ^e apposition d'affiches :		
Mêmes frais que pour la 1 ^{re}	2 ,55	44 ,50
30 ^e Adjudication préparatoire :		
4 vacation de l'avoué.....		4 ^f ,50
Appel de cause par l'huissier...		0 ,75
Timbre et enregistrement de la minute.....	6 ,60	5 ,25
31 ^e 2 ^e insertion au journal :		
Mêmes frais que pour la 1 ^{re}	4 ,40	43 ,00
32 ^e Adjudication définitive :		
4 vacation à l'avoué.....		42 ,00
Appel de cause par l'huissier...		3 ,75
État en 30 articles et timbre....	0 ,70	3 ,00
Totaux pour l'immeuble vendu.	444 ,40	274 ,51
Rappel des frais relatifs au mobilier vendu.....	56 ,50	168 ,77
Totaux.....	200 ,50	443 ,28
Total général.....	643 ^f ,78	

Cet état de frais a donné lieu à une discussion au sein du Corps législatif dans la séance du 5 avril 1865. Depuis lors, il a souvent fixé l'attention publique; et il a été taxé d'exagération par des légistes partisans du régime actuel. Prêt à tenir compte de ces critiques, si elles avaient été fondées, j'ai soumis de nouveau cet état à des praticiens. Ceux-ci, après avoir soigneusement vérifié les frais relatifs au mobilier, ont conclu que la révision des juges les plus sévères n'aurait diminué que de 21 fr. 12 c. la somme portée dans la première édition. J'ai, en conséquence, réduit d'autant cette somme dans l'édition présente.

On a fait remarquer avec raison que depuis 1841, les frais de succession ont subi une certaine réduction. La loi du 2 juin 1841 a abrogé, surtout pour les immeubles, un assez grand nombre de formalités. Néanmoins, sous l'empire de cette loi, les frais se seraient encore élevés, dans le cas décrit par la monographie, à la somme de 450 fr. 36.

D'autre part, il résulte des discussions¹ qui ont eu lieu à ce sujet dans le sein de la Société d'économie sociale (B), que le cas cité ne comprend que des incidents très-simples; et que les frais eussent été beaucoup plus considérables, si diverses complications étaient survenues : par exemple si la succession avait eu une communauté d'intérêts avec des tiers, avec la mère commune en biens ou ayant des reprises dotales; s'il y avait eu des créanciers et des procès; si elle ne s'était pas ouverte dans un canton rural, où les vacations des officiers ministériels sont au plus bas prix; si on avait été obligé de recourir aux sommations pour rassembler le conseil de famille; s'il avait fallu remplacer le tuteur pendant la minorité; enfin si le mobilier n'avait pas été vendu sur

1. Voir, dans le Bulletin de la Société d'économie sociale, le compte rendu de la séance du 25 février 1866, comprenant le rapport de M. le comte Benoist-d'Azy et les discussions qui en ont été la suite.

place. En outre, l'état de frais ne constate que la substitution d'une valeur indivise à une autre valeur indivise, de l'argent à des meubles ou à des terres : il ne mentionne pas les formalités nécessaires pour faire cesser l'indivision. Enfin, une omission très-importante a été faite : car il n'est pas question des frais qu'aurait entraînés, dans une procédure régulière, la reddition du compte de tutelle.

Il est donc vrai que, dans les petites successions d'orphelins-mineurs, le Partage forcé est une cause de ruine inévitable. Le fait qui précède n'a pas été un accident; il est la règle. Le genre d'abus qu'il indique m'a été signalé dans toutes nos provinces; et les statistiques, publiées chaque année par le service de la justice, le présentent avec plus de gravité. Dans son rapport à l'Empereur en 1852, le garde des sceaux faisait connaître (p. 43) que 1980 ventes opérées pendant l'année 1850, au-dessous de 500 fr., ayant produit ensemble 558,092 fr., avaient occasionné 628,906 fr. de frais, c'est-à-dire 12 pour 100 en sus de la valeur des biens vendus.

On ne doit pas d'ailleurs chercher à pallier ces inconvénients, soit en rejetant sur l'État une partie des frais qu'entraînent les petites successions, c'est-à-dire en mettant à la charge du public des intérêts privés; soit en diminuant les émoluments des officiers ministériels, dont la position dans les campagnes est quelquefois voisine de l'indigence; soit enfin en supprimant des formalités qui, dans le régime actuel, offrent d'indispensables garanties. Le seul remède au mal consiste à laisser au père de famille la liberté de disposer de ses biens par testament, et de confier à un parent ou à un ami le soin de trancher souverainement les litiges que la succession pourrait faire naître entre les héritiers.

Depuis 1844, je sou mets la présente notice à beaucoup d'hommes d'État, qui se montrent affligés du désordre qu'elle décrit, et enclins à user de leur influence pour

y porter remède. Cependant, sauf les petites réformes de 1841 et de 1845, qui ne sont que des palliatifs dont le principe est contestable, le mal a conservé, jusqu'au jour où je publie ces lignes, toute sa gravité.

Cette monographie est bien propre à montrer combien la coalition tacite des corps privilégiés (§ 63) porte atteinte à l'intérêt public; combien le Partage forcé, malgré l'allégation des écoles dites démocratiques (§ 62), est funeste aux petits propriétaires que l'on croit protéger; combien en résumé nos constitutions successives, malgré la diversité de leurs programmes sonores, restent invariablement rebelles à des réformes qui s'accomplissent si facilement en Angleterre (§ 61).

DOCUMENT D

SUR L'OPINION QUE SE FONT LES CHINOIS DU RÔLE SOCIAL DE LA FEMME ¹.

Les deux décrets suivants qui m'ont été communiqués en original par mon ami M. Vlangaly, ingénieur au corps impérial des mines de Russie, me paraissent plus propres que de longues dissertations à indiquer le sentiment élevé des Chinois touchant l'influence que la femme, en remplissant ses devoirs domestiques, exerce sur la constitution sociale, et, dans ce cas particulier, sur l'administration de l'État.

1^{er} DÉCRET IMPÉRIAL

CONFÉRANT LA NOBLESSE A HO-TCHIN-LIN, PRÉPOSÉ AU TRANSPORT DU SEL

« La bonne organisation de l'impôt du sel, qui pour-
voit aux besoins de cet empire, dépend en grande

1. Le texte des deux décrets de ce document m'a été fourni par le rapprochement de deux traductions littérales concordantes, faites, sur les mêmes textes chinois et mantchou, par M. Vlangaly et par M. le marquis d'Hervey-Saint-Denys.

» partie du zèle, de l'intelligence et de la probité des
 » fonctionnaires préposés au transport de cette denrée,
 » du lieu de production aux magasins impériaux. C'est
 » seulement lorsque ces qualités existent chez les agents
 » chargés de cette branche d'administration que l'impôt
 » du sel devient productif.

» Vous, Ho-tchin-lin, préposé au transport du sel,
 » avez parfaitement rempli votre devoir. En prévoyant
 » avec discernement la disette et l'abondance, et en as-
 » sortissant bien les qualités, vous avez augmenté con-
 » sidérablement les revenus de l'État.

» En de telles circonstances, je crois juste de vous té-
 » moigner mon estime et mon affection. Je veux donc
 » aujourd'hui vous donner publiquement une marque
 » éclatante de ma bienveillance; et je vous confère la
 » noblesse, avec le titre d'*Employé zélé au service*.

» Continuez à me prêter le concours de votre capa-
 » cité, dans la direction du service qui vous est confié.
 » Redoublez de zèle et de vigilance.

» Ce décret est pour vous un titre de gloire. Recevez-
 » le avec respect! »

2^e DÉCRET IMPÉRIAL

CONFÉRANT LA NOBLESSE A L'ÉPOUSE DE HO-TCHIN-LIN, NÉE TCHOU.

« Pendant qu'un bon employé remplit son devoir au
 » dehors, en s'exposant à toutes sortes de peines et de
 » fatigues, une sage épouse se plaît à l'aider dans l'inté-
 » rieur de la maison et à lui procurer un agréable repos.

» Vous, dame de la famille de Tchou, épouse de Ho-
 » tchin-lin, distinguée par votre modestie, votre sou-
 » mission et votre fidélité, vous avez suivi partout votre
 » mari avec empressement; vous avez concouru à ses
 » succès, et l'avez aidé à se rendre digne d'être porté sur
 » les tables de l'histoire.

» D'un autre côté, en prenant soin des grains destinés

» aux sacrifices de la religion, vous avez acquis un renom, et mérité encore une récompense.

» Je veux donc aujourd'hui vous donner également un témoignage de ma bienveillance; et je vous confère le sixième rang de la noblesse, avec le titre de *Femme modeste*.

» En vous dévouant aux soins de votre foyer domestique, vous avez fait connaître vos vertus, et vous vous êtes rendue digne de ce décret. »

Ces deux décrets sont donnés (sur la même étoffe) le premier jour, du premier mois, de la cinquante-cinquième année du règne de Khien-long (1790), avec les deux cachets (chinois et mantchou) de ce souverain.

DOCUMENT E

ESQUISSE D'UNE DIVISION PROVINCIALE DE LA FRANCE ¹.

La division indiquée ci-après semble assez bien satisfaisante aux conditions générales indiquées dans le texte

1. Ce travail est trop prématuré pour qu'il y ait lieu de présenter ici les motifs qui le justifient et la carte qui en donne la représentation graphique. Je constate seulement que j'ai dû souvent m'écarter de l'ancienne division provinciale, à laquelle plusieurs écrivains sont maintenant disposés à revenir. Nos anciennes provinces, en se constituant, ont fait de grands efforts pour se soustraire aux charges des péages intérieurs établis, par les provinces voisines, sur la circulation des denrées; elles ont donc visé à se suffire à elles-mêmes en réunissant les productions des plaines et des montagnes, et, par conséquent, à devenir aussi hétérogènes que possible. Les nouvelles provinces, débarrassées de ces préoccupations, doivent être constituées à un point de vue tout opposé : les institutions judiciaires, scientifiques, littéraires et agricoles, qui y formeront le principal lien des populations (§ 66), fonctionneront d'autant mieux qu'il y aura plus d'homogénéité dans chacune d'elles. Au surplus, les considérations présentées dans l'ouvrage, touchant les principaux moyens de la réforme (§ 64), indiquent assez qu'une bonne division provinciale ne pourra être établie qu'après une enquête, dans laquelle seraient entendus les hommes compétents, ainsi que les représentants naturels des localités.

de cet ouvrage (§ 66) : elle comprendrait une circonscription exceptionnelle ayant Paris pour chef-lieu, et 12 circonscriptions à chefs-lieux provinciaux. Les 13 provinces seraient délimitées ainsi qu'il suit :

1^{re} Province, chef-lieu Paris, avec les 6 départements de Seine, Seine-et-Oise, Oise, Marne, Aube et Seine-et-Marne. Sol formé des terrains supérieurs de sédiment, en plaines; produisant des céréales et un célèbre vin d'exportation.

2^e Province, chef-lieu Rouen, avec les 6 départements de Seine-Inférieure, Eure, Eure-et-Loir, Orne, Sarthe et Calvados. Sol formé des terrains moyens et supérieurs de sédiment, en plaines et collines; consacré à la production des céréales, à l'engrais des bœufs, à l'élevage des bœufs et des chevaux.

3^e Province, chef-lieu Lille, avec les 5 départements de Nord, Pas-de-Calais, Somme, Aisne et Ardeennes. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment, en plaines, y compris un riche bassin carbonifère; produisant les céréales, le sucre, la houille et des bestiaux gras et des chevaux.

4^e Province, chef-lieu Bourges, avec les 5 départements de Cher, Indre, Nièvre, Allier et Puy-de-Dôme. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment, en plaines, et de terrains cristallins, en montagnes; consacré aux céréales, à l'élevage et à l'engrais des bœufs, à la production de la houille.

5^e Province, chef-lieu Rennes, avec les 8 départements de Mayenne, Manche, Ille-et-Vilaine, Vendée, Loire-Inférieure, Morbihan, Côtes-du-Nord et Finistère. Sol formé de terrains inférieurs de sédiment et de terrains cristal-

lins, en collines ; consacré à l'élevage des bœufs et des chevaux, et à la production des céréales.

6^e Province, chef-lieu Limoges, avec les 5 départements de Haute-Vienne, Creuse, Corrèze, Cantal et Aveyron. Sol formé de terrains inférieurs de sédiment et de terrains cristallins, en collines et montagnes ; consacré à l'élevage des bœufs et des chevaux, à la production des céréales et de la houille.

7^e Province, chef-lieu Tours, avec les six départements de Loiret, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire, Maine-et-Loire, Vienne et Deux-Sèvres. Sol formé de terrains moyens et supérieurs de sédiment, en plaines ; consacré à la production des céréales et du vin.

8^e Province, chef-lieu Strasbourg, avec les six départements de Bas-Rhin, Haut-Rhin, Vosges, Meurthe, Moselle et Meuse. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes ; consacré à la production des céréales et du vin, à la culture des futaies et à l'élevage des bestiaux.

9^e Province, chef-lieu Dijon, avec les 7 départements de Haute-Marne, Haute-Saône, Doubs, Jura, Saône-et-Loire, Côte-d'Or et Yonne. Sol formé des terrains moyens et supérieurs de sédiment, en plaines, collines et montagnes ; consacré à la production des vins d'exportation et des céréales, à l'élevage des bœufs et à l'extraction de la houille.

10^e Province, chef-lieu Lyon, avec les 7 départements de Rhône, Loire, Haute-Loire, Isère, Ain, Savoie et Haute-Savoie. Sol formé de terrains moyens et supérieurs de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, col-

lines et hautes montagnes ; consacré à la production des céréales, du vin et de la houille, à l'élevage des bestiaux et à la culture des futaies.

11^e Province, chef-lien Toulouse, avec les 9 départements de Lot, Tarn-et-Garonne, Tarn, Aude, Pyrénées-Orientales, Ariège, Haute-Garonne, Gers et Hautes-Pyrénées. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes ; consacré à la production des céréales, du vin et des eaux-de-vie, à l'élevage des bestiaux et à la culture des futaies.

12^e Province, chef-lieu Bordeaux, avec les 7 départements de Charente-Inférieure, Charente, Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne, Landes et Basses-Pyrénées. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et montagnes ; consacré à la production du vin et des eaux-de-vie d'exportation, des céréales et à la culture des futaies.

13^e Province, chef-lieu Marseille, avec les 12 départements de Drôme, Ardèche, Lozère, Vaucluse, Gard, Hérault, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, Basses-Alpes, Hautes-Alpes et Corse. Sol formé des trois étages de terrains de sédiment et de terrains cristallins, en plaines, collines et hautes montagnes ; produisant à la fois la soie, le vin et les céréales ; consacré également à la production de l'huile d'olive et des essences aromatiques, à la culture des futaies, à l'élevage des bestiaux et à l'extraction de la houille.

L'importance relative de ces circonscriptions est assez bien indiquée par le tableau placé à la page suivante.

Importance relative des Circonscriptions provinciales

PROVINCES.	CHEF-LIEU	ÉTENDUE.	NOMBRE d'habitants	IMPÔT FONCIER.	REVENU IMPOSABLE.
		Hectares.		Francs.	Francs.
1. Ile de France et Cham- pagne.....	Paris	3,185,000	3,869,000	22,637,000	141,834,000
2. Normandie, Maine et Beauce.....	Rouen.....	3,570,000	2,849,000	19,125,000	122,003,000
3. Flandre et Picardie..	Lille.....	3,103,000	3,494,000	14,946,000	102,458,000
4. Berri, Nivernais, Bourbonnais, Basse- Auvergne.....	Bourges....	3,981,000	1,491,000	7,189,000	37,642,000
5. Bretagne, Cotentin et Vendée.....	Rennes.....	5,182,000	4,270,000	15,096,000	102,820,000
6. Limousin, Marche, Haute-Auvergne et Rouergue.....	Limoges....	3,144,000	1,537,000	5,138,000	32,945,000
7. Touraine, Orléanais, Anjou et Poitou.....	Tours.....	3,933,000	2,123,000	10,308,000	56,701,000
8. Alsace et Lorraine...	Strasbourg..	3,243,000	2,690,000	9,886,000	68,876,000
9. Bourgogne et Franche- Comté.....	Dijon.....	4,280,000	2,868,000	12,979,000	98,000,000
10. Lyonnais, Dauphiné et Savoie.....	Lyon.....	3,668,000	2,976,000	9,900,000	57,773,000
11. Languedoc-occidental et Roussillon.....	Toulouse...	4,709,000	2,624,000	12,306,000	75,333,000
12. Guienne, Béarn, Sain- tonge et Angoumois...	Bordeaux..	5,398,000	3,099,000	13,454,000	84,096,000
13. Provence, Languedoc- oriental, Vivarais et Corse.....	Marseille...	6,909,000	3,492,000	12,926,000	83,909,000
	Totaux.	54,305,000	37,382,000	165,890,000	1,064,390,000

DOCUMENT F

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA FAMILLE-SOUCHE, EN CATALOGNE.

L'observation directe et la description méthodique des institutions publiques et privées propres aux Provinces autonomes de notre époque seront, comme je l'ai dit (§ 53), le plus sûr moyen d'aider les nations à établir chez elles le meilleur ordre social.

La réforme de la vie privée étant le point de départ de toutes les autres, on devra commencer ce plan de travaux par la description des innombrables variétés de familles-souches qui peuplent la région centrale de l'Europe, et y forment une zone presque continue, depuis les provinces scandinaves jusqu'à celles du pays basque.

Cette description a été faite avec beaucoup de talent pour la Catalogne ¹; et je crois utile d'en extraire textuellement quelques passages. Comme le lecteur pourra s'en assurer, la famille catalane offre tous les caractères généraux que j'ai décrits pour l'ensemble de l'Europe (§ 30) ²; et, là comme ailleurs, elle se conserve par une sage coutume *ab intestat*, fondée elle-même sur l'usage réitéré du testament (§ 22).

- « La famille catalane se présente pure et simple dans
- » ses éléments, ferme et robuste dans son organisation, noble et sainte dans ses inspirations; elle offre
- » à la fois la confiance, l'harmonie et l'unité.
- » Cet admirable ensemble qui date de loin, qui a ré-

1. *Inconvenientes de la sucession forzosa*; par Don Joaquin Cadafalch y Bugüña. — Barcelone, 1862; 4 vol. in-8°.

2. L'auteur a seulement omis de mentionner les excellents rapports qui, dans la famille catalane comme dans toutes les familles-souches, existent entre les maîtres et les serviteurs. Mais on s'expliquera cette omission, si l'on se rappelle (§ 53) que ce trait de mœurs s'étend, en Espagne, à la société entière.

» sisté à tant d'influences, qui a été transmis d'âge en
» âge comme un legs précieux à la génération présente,
» produit une vive impression sur tout homme impar-
» tial observant avec attention le foyer domestique des
» Catalans.

» Il y a un père qui, pénétré de son pouvoir, dirige sa
» petite société et en développe les sentiments, les yeux
» fixés sur l'avenir. S'il n'a eu pour tout héritage que
» l'amour du travail, il s'efforce, avec une imperturba-
» ble persévérance, d'acquérir un patrimoine. Si, au
» contraire, il a reçu des biens de ses parents, il se
» croit obligé de les améliorer et surtout de les conser-
» ver. On regarde avec défaveur et même avec mépris
» celui qui, livré au vice, néglige ou perd, avec les
» moyens de subsistance de la famille, le fruit et le sou-
» venir d'un passé laborieux.

» Le bon exemple est le meilleur enseignement. Aussi
» la bonne conduite d'un père de famille laborieux in-
» flue-t-elle d'une façon irrésistible sur l'esprit de la
» mère lorsque celle-ci voit, d'ailleurs, sa dignité respec-
» tée. On a dit, avec raison, que la femme catalane, loin
» de montrer l'indolence, trop commune en d'autres
» pays, est active, diligente et économe. Elle montre ces
» qualités, dès qu'elle entre en ménage; et elle en est
» récompensée par celui qui, pendant longtemps, a été
» son compagnon et son époux.

» En Catalogne, on ne considère pas le mariage
» comme une association commerciale, dans laquelle
» le décès de l'un des contractants amène une liquida-
» tion. Aucun des survivants ne se regarde comme un
» ex-associé, qui demande des comptes et le partage des
» biens acquis en commun. Ces idées répugnent aux
» vénérables traditions de la famille. Il suffit, pour s'en
» convaincre, d'examiner les clauses des contrats de ma-
» riage et celles des testaments que l'on trouve recueil-
» lies dans le *Manuel du Notariat* publié par le savant

» Comas. Voici dans quels termes un mari lègue ordinairement un usufruit à sa femme :

« En récompense des bons services que j'ai reçus et «
 » que je reçois tous les jours de mon épouse, je la «
 » constitue dame majeure, maîtresse et usufruitière «
 » de toute ma succession et de tous mes biens durant «
 » sa vie naturelle, à la condition qu'elle vivra chaste «
 » sans prendre un autre mari, demeurant dans les ha- «
 » bitudes du veuvage et gardant mon nom, sans dis- «
 » traire sa dot de ma succession et de mes biens. Pour «
 » cette raison, je ne veux point que ma dite épouse «
 » soit obligée de fournir aucune caution pour la ma- «
 » nière dont elle usera dudit usufruit en bon proprié- «
 » taire, ni aucune autre qu'elle serait tenue de don- «
 » ner. En droit, elle ne sera obligée de justifier d'au- «
 » cun emploi ni de rendre aucun compte; et pour «
 » cela, je la dispense de toute caution et reddition de «
 » compte, et je défends à mon héritier de lui deman- «
 » der telle caution ou tels comptes. Néanmoins, je «
 » veux que ma dite très-chère épouse soit tenue et «
 » obligée d'entretenir les fils et les filles que nous «
 » avons eus en commun et d'acquitter les dettes de «
 » ma succession. »

» Outre ces recommandations, le mari impose à sa femme des devoirs qui ne relèvent que de sa conscience et d'autres qui regardent leurs enfants. Il lui recommande surtout de fermer l'oreille à la corruption, et l'oblige, comme chef de la famille, de donner aux enfants la meilleure éducation physique et morale.

« En Catalogne, l'institution d'un héritier se lie en réalité à l'idée d'un travail qui ne doit pas cesser. » L'héritier est une autorité qui doit se conserver à tout prix; un auxiliaire qui permet au père de se reposer; un élu qui s'engage à accomplir ses devoirs; un appui pour la famille entière; un dépositaire de vénérables traditions, sans lesquelles il n'y a point de solides

» progrès; enfin, un gardien du foyer domestique, asile
» protecteur des générations futures.

» L'héritier est le bras qui seconde le père pendant
» l'âge mûr et le bâton qui le soutient dans sa vieillesse.
» Il apprend, sous la direction paternelle, à gouverner la
» famille dans quelque position qu'elle se trouve : il ne
» demande jamais qui profitera de ses sueurs; et il en ar-
» rive jusqu'à employer ses propres capitaux, par exem-
» ple la dot de sa femme, pour la dignité et la prospérité
» communes. Le père une fois mort, il y a dans la famille
» deux pouvoirs : l'héritier propriétaire et la mère usu-
» fruitière. Mais ces deux pouvoirs également forts,
» malgré les facultés de toute sorte attribuées à la mère,
» savent vivre ensemble et fonctionner en bonne har-
» monie. Alors, en effet : ou la mère dirige, et le fils doit
» se borner à exécuter ses ordres; ou elle désire le re-
» pos, et, gardant seulement une direction nominale,
» elle délègue de son vivant tous ses pouvoirs à l'hé-
» ritier.

» Les familles constituées sur des bases aussi solides
» font face à tout événement et chacune, selon son
» rang, accomplit sa destinée. Sous la direction du père,
» de la mère usufruitière ou de l'héritier, les autres fils
» et filles se placent peu à peu : les premiers en embras-
» sant une profession; les secondes en contractant, grâce
» au patronage de la famille, des mariages avantageux.
» Il serait impossible d'imaginer des coutumes plus pro-
» fitables aux générations futures. Car l'égalité de par-
» tage, lors même qu'elle offrirait quelques avantages à la
» première génération, amènerait le morcellement indé-
» fini de l'héritage et la dispersion de la famille.

» Le père ~~est~~ maître de choisir celui de ses enfants qui,
» par son intelligence et sa conduite, se montre le plus
» digne. Il ne le désigne pas toujours formellement de
» son vivant; mais l'aîné (fils ou fille), qui connaît la
» coutume séculaire, se dévoue tout d'abord à la maison,

» en traitant ses cadets comme ses propres enfants.
 » Les frères et sœurs de l'héritier ne se marient pas
 » toujours. Ceux qui gardent le célibat vivent et vieillissent dans la maison paternelle, qu'ils considèrent
 » comme la leur. En cas de décès prématuré du premier
 » héritier ou de ses enfants, ils se trouvent naturellement appelés à protéger et à diriger la famille. Les
 » cadets célibataires vivent d'abord près du père; et,
 » après sa mort, ils gardent la même situation près de
 » l'héritier et de ses enfants, le but de tous étant d'accroître le patrimoine créé par les aïeux. L'héritier voit
 » toujours avec plaisir un frère ou un oncle habiter la
 » maison; il s'attache aux vieux parents célibataires, et
 » par l'esprit de famille, et par un sentiment de gratitude pour les soins qu'il a reçus d'eux dans son enfance. Les célibataires, de leur côté, trouvent le bonheur dans la maison paternelle; et ils ont coutume de
 » léguer à l'héritier les biens personnels qu'ils ont acquis.

• Les législateurs catalans ont montré une profonde
 » connaissance du cœur humain en ne traçant au père
 » qu'un simple précepte¹, et en lui laissant la Liberté
 » testamentaire. Ils savaient qu'entre ses mains ce ne
 » serait point une arme dangereuse. Mais ils crurent devoir la lui donner pour qu'il pût mieux remplir ses
 » importants devoirs; car il y a, dans les familles, des
 » mystères et des exceptions que le père seul peut pénétrer et comprendre. »

La Catalogne est la province d'Espagne qui a le mieux

1. Ce précepte, donné par la loi *ab intestat*, invite le testateur à instituer un héritier ayant mission de continuer l'œuvre de la famille. Cet héritier peut être une personne étrangère à la famille. Une légitime, formant le quart des biens, doit être partagée également entre tous les enfants non pourvus. La loi catalane, qui date de l'année 1307, considère l'*Institution d'héritier* comme la tête et le fondement du testament: *Coput et fundamentum testamenti*.

SOMMAIRE DES DEUX TOMES

TOME PREMIER

AVERTISSEMENT.....	v
TABLE DES MATIÈRES.....	ix
INDEX.....	xv
INTRODUCTION. — Les idées préconçues et les faits.....	1
CHAPITRE I ^{er} . — La Religion.....	73
CHAPITRE II. — La Propriété.....	148
CHAPITRE III. — La Famille.....	244
CHAPITRE IV. — Le Travail.....	339

TOME SECOND

CHAPITRE V. — L'Association.....	1
CHAPITRE VI. — Les Rapports privés.....	122
CHAPITRE VII. — Le Gouvernement.....	187
DOCUMENTS ANNEXÉS.....	561



A LA MÊME LIBRAIRIE

LES AMIS DE LA MARQUISE DE SABLÉ. Recueil de lettres des principaux habitués de son salon, annotées et précédées d'une introduction historique sur la société française au XVIII ^e siècle, par EDOUARD DE BARTHÉLEMY. 1 volume in-8. Prix.....	6
L'ANGLAIS A PARIS. Histoire humoristique de son introduction dans notre langue et dans nos mœurs, par AURÉLE KERVIGAN. 1 volume grand in-16 jésus. Prix.....	3
LA COMÉDIE DE JEAN DE LA BRUYÈRE. Étude d'après des documents inédits, par EDOUARD FOURNIER. 2 charmants vol. in-18. Prix.	6
CONVERSATIONS DE M. DE CHATEAUBRIAND. Ses agresseurs, par JULIEN DANIELO, son ancien secrétaire. 1 volume in-8. Prix.....	6
DICTIONNAIRE DE LA LANGUE VERTE (Argots parisiens comparés), par ALFRED DELVAU. 2 ^e édition très-augmentée. 1 fort vol. grand in-18 jésus à 2 colonnes. Prix.....	3
Il en a été tiré quelques exemplaires sur papier vergé de Hollande. Prix.....	10
L'ÉPICURIEN DE THOMAS MOORE. Traduit par HENRI BUTAT, les vers par THÉOPHILE GAUTIER, préface d'ÉDOUARD THIBERTY, dessins de GUSTAVE DORÉ. 1 beau volume in-8 imprimé avec luxe. Prix.....	6
HISTOIRE DE LA CARICATURE ANTIQUE, par CHAMPFLEURY. 1 joli volume illustré de plus de 60 gravures. Prix.....	4
HISTOIRE DE LA CARICATURE MODERNE, par CHAMPFLEURY. 1 beau volume illustré de 80 gravures. Prix.....	4
HISTOIRE DES LIVRES POPULAIRES, ou de la littérature du colportage, depuis l'origine de l'imprimerie jusqu'à l'établissement de la Commission d'examen des livres du colportage, par CHARLES NISARD. 2 ^e édit. revue, corrigée avec soin et considérablement augmentée, 2 vol. grand in-18 jésus, ornés d'un grand nombre de figures. Prix...	10
HISTOIRE ANECDOTIQUE DES BARRIÈRES DE PARIS, par ALFRED DELVAU, avec 40 eaux-fortes, par ÉMILE THÉROND. 1 volume gr. in-18 jésus. Prix.....	3 50
HISTOIRE DE LA MUSIQUE EN FRANCE, depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, suivie de la liste chronologique des ouvrages qui forment le répertoire de l'Opéra et de l'Opéra-Comique, par CHARLES POISOT. 1 beau vol. in-18. Prix.....	4
L'ITALIE DES ITALIENS, par M ^{me} LOUISE COLET. 4 beaux volumes grand in-18 jésus. Prix.....	14
NAPOLEON I^{er} PEINT PAR LUI-MÊME, par M. RAUOOR, ancien représentant de l'Yonne. 1 volume gr. in-18 jésus. Prix.....	3
UN SALON DE PARIS (1826 à 1864), par M ^{me} VIRGINIE ANCELOT. 2 ^e édition, avec eaux-fortes par BÉNASSIT. 1 vol. gr. in-18 jésus. Prix.	5
SCÈNES POPULAIRES, par HENRI MONNIER. Nouvelle édition illustrée par l'auteur de 80 dessins à la plume. 1 très-joli vol. petit-in-8 ^o . Prix.	8
Jolie reliure d'amateur, dorée en tête, nou. rognée. Prix.....	10
SOUVENIRS D'UN DIPLOMATE. La Pologne (1811-1815), par le baron BIGNON, avec une notice historique sur l'auteur, par M. MIGNET, de l'Académie française. 1 fort vol. grand in-18 jésus. Prix.....	3 50



